

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

Editora

Lúcia Maria de Assis - UFG

Editora Associada

Daniela da Costa Britto Pereira Lima - UFG

Conselho Editorial

Almerindo Janela Afonso (UMinho, Portugal)
Bernardete Angelina Gatti (FCC)
Cândido Alberto Gomes (UCB)
Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-MG)
Célio da Cunha (UNB)
Edivaldo Machado Boaventura (UFBA)
Fernando Reimers (Harvard University, EUA)
Inês Aguerro (Universidad San Andrés, Argentina)
João Ferreira de Oliveira (UFG)
João Gualberto de Carvalho Meneses (UNICID)
João Ramos Paz Barroso (ULISBOA, Portugal)
Juan Casassus (UMCE, Chile)
Licínio Carlos Viana da Silva Lima (UMinho, Portugal)
Lisete Regina Gomes Arelaro (USP)
Luiz Fernandes Dourado (UFG)
Márcia Angela da Silva Aguiar (UFPE)
Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS)
Nalú Farenzana (UFRGS)
Rinalva Cassiano Silva (UNIMEPE)
Sofia Lerche Vieira (UECE)
Steven J. Klees (University of Maryland, EUA)
Walter Esteves Garcia (Instituto Paulo Freire)

Secretária

Christiane Fagundes Guimarães Pereira - UFG

Estagiária

Samára Assunção Valles Jorge - UFG

**Endereço para correspondência
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

Faculdade de Educação - UFG
Núcleo de Estudo e Documentação:
Educação, Sociedade e Cultura (NEDESC)
Setor Universitário | Goiânia - GO - CEP: 74605-050
Telefone: (62) 3209-6220
(PPGE – Programa de Pós-graduação em Educação)
www.anpae.org.br/rbpae | E-mail: anpaerevista@anpae.org.br

Comercialização e assinaturas

Os pedidos de assinatura, compras avulsas e de livrarias devem ser encaminhadas à anpaerevista@anpae.org.br. As assinaturas, serão efetivadas por meio de depósito para ANPAE/RBPAE, diretamente no Banco do Brasil, Agência 3607-2, conta n. 49.098-9. É necessário enviar o comprovante de depósito juntamente com os dados do assinante (nome/instituição; CPF/CNPJ; endereço; e-mail; telefone para contato). Valores: Assinatura institucional anual (três exemplares de cada número): R\$ 300,00. Assinatura individual anual: R\$ 120,00. Assinatura do Exterior anual: R\$ 50,00. Revista avulsa: R\$ 40,00.

A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) é uma publicação quadrimestral da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) que visa difundir estudos e experiências educacionais e promover o debate e a reflexão sobre questões teóricas e práticas de política e administração da educação, particularmente sobre temas pertinentes às políticas públicas e institucionais de educação, planejamento e avaliação educacional, gestão de sistemas de ensino, escolas, universidades e outras instituições de educação e formação cidadã. A RBPAE é publicada desde 1983, sendo distribuída aos sócios da ANPAE, a assinantes individuais e institucionais, a bibliotecas e ao público por meio de vendas avulsas.

Os artigos assinados refletem as opiniões de seus autores e não as da editoria ou do conselho editorial da RBPAE, nem da ANPAE. Os direitos de publicação e tradução do material desta edição são reservados à ANPAE. Uma vez publicado, o material pode ser reproduzido desde que citada a fonte.

Indexação

BBE – Bibliografia Brasileira de Educação (Brasília, Brasil, MEC/INEP)
CLASE – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (México, UNAM)
DIADORIM – Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras
DRJI – Directory of Research Journals Indexing (Índia)
LATINDEX – Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (México)
Science Library Index (Austrália)
SUMÁRIOS.ORG – Sumários de Revistas Brasileiras (Brasil)

Consultores Editoriais/pareceristas ad hoc

Adda Daniela Lima Figueiredo Echalar (UFG), Alzino Furtado de Mendonça (ALFA), Ana Lúcia Felix Santos (UFPE), Ângelo Ricardo de Souza (UFPR), Carina Elisabeth Maciel (UFMS), Célio da Cunha (UCB), Cláudia Helena Araújo (IFG), Cleiton de Oliveira (Unimep), Daniela da Costa Britto Pereira Lima (UFG), Edilene Rocha Guimarães (IFPE), Geovana Reis (UFG), Gladys Beatriz Barreiro (USP), Lúcia Maria de Assis (UFG), Luciana Rosa Marques (UFPE), Maria Isabel Figueiras Lima Ciasca (UFC), Marlúcia Menezes de Paiva (UFRN), Miguel Henrique Russo (CEPEDE), Simone de Fátima Flach (UFSCar), Tais Moura Tavares (UFPR), Valdeniza Maria Lopes da Barra (UFG).

Serviços Editoriais

Planejamento gráfico e capa: João Marcos Guimarães Oliveira
Editoração eletrônica: Christiane Fagundes Guimarães Pereira
Revisão: Marcos Corrêa da Silva Loureiro
Revisão de língua inglesa: Luísa de Assis Vieira
Revisão de língua espanhola: Patrícia R. de Almeida C. Machado

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

R327 Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) / Associação Nacional de Política e Administração da Educação; Editora: Lúcia Maria de Assis; Editora Associada: Daniela da Costa Britto Pereira Lima – Goiânia: ANPAE, 2016 - V.32, n.3 (set./dez. 2016).

Quadrimestral.

ISSN versão impressa 1678-166X.

ISSN versão eletrônica 2447-4193.

A partir de 2000, v.16, n.1 foi alterado o local de publicação.

Continuação de Revista Brasileira de Administração da Educação, v.1-12, 1983-1996, Brasília, BR-DF.

Até 2006, periodicidade semestral.

1. Política educacional – Periódico. 2. Administração educacional. 3. Planejamento educacional. I. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. II. ASSIS, Lúcia Maria de. III. LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira.

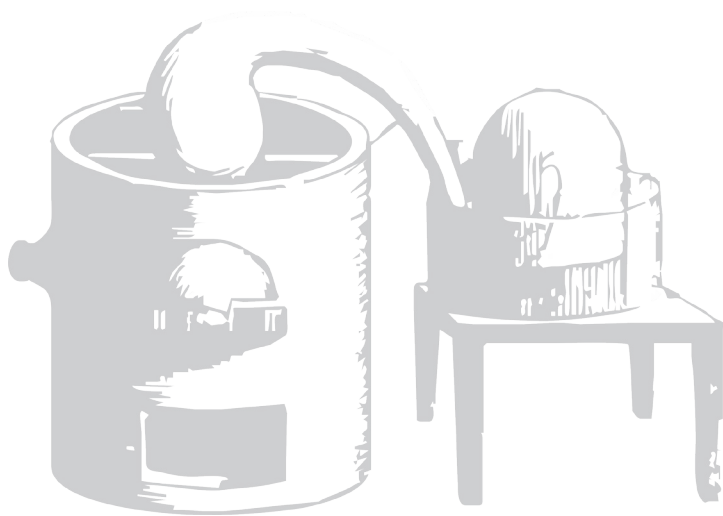
CDU – 37.014.5

ISSN impresso 1678-166X
ISSN eletrônico 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.32 • n.3 • p. 639 - 935 • set./dez. 2016



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO



Associação Nacional de Política e Administração da Educação

A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) é uma sociedade civil sem fins lucrativos e de utilidade pública, fundada em 1961, com foro e sede em Brasília, DF, que congrega pesquisadores e formuladores de políticas públicas, dirigentes de sistemas de ensino e professores e administradores de escolas, universidades e de outras instituições de educação e formação cidadã. Sua missão é contribuir para a construção do conhecimento em matéria de políticas públicas e gestão da educação; promover o desenvolvimento do ensino e da formação de educadores-gestores; e participar da definição e execução de políticas e práticas de planejamento, gestão e avaliação da educação, comprometidas com a promoção da democracia e da pluralidade, da equidade e da justiça, da solidariedade e da qualidade de vida. O quadro social da ANPAE é integrado por sócios individuais (profissionais e estudantes universitários) e sócios institucionais. Os sócios no exercício de seus direitos sociais recebem a **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** e os boletins da Associação; gozam de descontos especiais nos congressos, simpósios, seminários, cursos e outras atividades científicas e culturais e participam das assembleias e demais reuniões promovidas pela Associação.

Os profissionais e estudantes universitários interessados em associar-se à ANPAE são convidados a reenviar o Formulário de Filiação e Recadastramento, disponibilizado no portal <http://www.anpae.org.br>, e enviá-lo à presidência da Associação no endereço ao pé da página.

PRESIDÊNCIA

Presidente	Diretor de Pesquisa
João Ferreira de Oliveira	Ângelo R. de Souza
Diretor Executivo	Diretora de Intercâmbio Institucional
Erasto Fortes Mendonça	Aida Maria Monteiro Silva
Diretor Secretário	Diretora de Cooperação Internacional
Pedro Ganzeli	Márcia Ângela Aguiar
Diretora de Projetos Especiais	Diretora de Formação e Desenvolvimento
Leda Sheibe	Maria Vieira da Silva
Diretora de Publicações	Diretora Financeiro
Maria Dilnéia E. Fernandes	Catarina de Almeida Santos

VICE- PRESIDÊNCIAS REGIONAIS E SEÇÕES OU COORDENAÇÕES ESTADUAIS

Região Centro-Oeste

Regina Tereza Cestari de Oliveira, Vice-Presidente	Pelegrino Santos Verçosa, Vice-Diretor, Acre
Adriana Almeida Sales de Melo, Diretora, Distrito Federal	Arminda Rachel Botelho Mourão Júnior, Diretora, Amazonas
Wellington Ferreira de Jesus, Vice-Diretor, Distrito Federal	João Paulo da Conceição Alves, Amapá
Karine Nunes de Moraes, Diretora, Goiás	Wanda Mara Meguins, Amapá
Cléia Brandão Alvarenga Craveiro, Vice-Diretora, Goiás	Dinair Leal da Hora, Diretora, Pará
Bartolomeu José Ribeiro de Sousa, Coordenador, Mato Grosso	Bárbara Márcia da Piedade Silva, Vice-Diretora, Pará
Paulo Eduardo dos Santos, Vice-Coordenador, Mato Grosso	
Elisângela Alves da Silva Scaff, Vice-Diretora, Mato Grosso do Sul	
Carina Elisabeth Maciel, Vice-Diretora, Mato Grosso do Sul	

Região Nordeste

Luciana Rosa Marques, Vice-Presidente	
Maria Betânia Gomes da Silva Brito, Diretora, Alagoas	
Javan Sami Araújo Santos, Vice-Diretor, Alagoas	
Penildo da Silva Filho, Diretor, Bahia	
José Jackson Reis dos Santos, Vice-Diretor, Bahia	
Francisco Eudáasio da Silva, Diretor, Ceará	
Ana Maria Nogueira Moreira, Vice-Diretora, Ceará	
Francisca das Chagas da Silva Lima, Diretora, Maranhão	
Jhonatan Uelson Pereira Sousa de Almada, Vice-Diretor, Maranhão	
Luiz de Sousa Júnior, Diretor, Paraíba	
Andréia Ferreira da Silva, Vice-Diretora, Paraíba	
Edson Francisco de Andrade, Diretor, Pernambuco	
José Amaro Barbosa da Silva, Vice-Diretor, Pernambuco	
Antonio Ferreira de Souza Sobrinho, Diretor, Piauí	
Samara de Oliveira Silva, Vice-Diretora, Piauí	
Magna França, Diretora, Rio Grande do Norte	
Maria Aparecida da Rocha, Vice-Diretora, Rio Grande do Norte	
Rosilene Lagares, Coordenadora, Tocantins	
Monica Aparecida da Rocha, Vice-Coordenadora, Tocantins	

Região Norte

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos Lima, Vice-Presidente
Mark Clark Assen de Carvalho, Diretor, Acre

Região Sudeste

Marcelo Soares Pereira da Silva, Vice-Presidente
Eduardo Augusto Moscon Oliveira, Diretor, Espírito Santo
Caroline Falco Fernandes Valpassos, Vice-Diretora, Espírito Santo
Lúcia de Fátima Valente, Diretora, Minas Gerais
Valéria Moreira Rezende, Vice-Diretora, Minas Gerais
Jorge Nassim Vieira Najjar, Diretor, Rio de Janeiro
Maria Celi Chaves Vasconcelos, Vice-Diretora, Rio de Janeiro
Graziela Zambão Abadian, Diretora, São Paulo
Theresa Maria de Freitas Adrião, Vice-Diretora, São Paulo

Região Sul

Maria de Fátima Cossio, Vice-Presidente
Tais Moura Tavares, Diretora, Paraná
Simone de Fátima Flach, Vice-Diretora, Paraná
Liliana Soares Ferreira, Diretora, Rio Grande do Sul
Juca Gil, Vice-Diretor, Rio Grande do Sul
Elton Luiz Nardi, Diretor, Santa Catarina
Marilda Paschoal Schneider, Vice-Diretora, Santa Catarina

Conselho Fiscal

Bernadete Angelina Gatti
Janete Maria Lins de Azevedo
Miriam Fábila Alves

Endereço da Presidência da ANPAE

UFG - Faculdade de Educação, Núcleo de Estudo e Documentação: Educação, Sociedade e Cultura (NEDESC), Rua 235, s/n,

Setor Universitário - Goiânia, GO - CEP: 74605-050

Portal: www.anpae.org.br – Email: anpae@anpae.org.br

Sumário / contents / contenido

EDITORIAL

Expansão da educação superior: balanço, perspectivas e desafios DEISE MANCEBO, LÚCIA MARIA DE ASSIS E DANIELA DA COSTA BRITTO PEREIRA LIMA	645
---	-----

SEÇÃO ESPECIAL

PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais NELSON CARDOSO AMARAL	653
--	-----

DOSSIÊ

A política de expansão e financiamento da pós-graduação: as diretrizes do PNPG (2011-2020) e PNE (2014-2024) The political expansion and financing of the post-graduation: the guidelines of the PNPG (2011-2020) and PNE (2014-2024) La política de expansión y financiación de posgrado: las directrices del PGNP (2011-2020) y PNE (2014-2024) FABIOLA BOUTH GRELO KATO E LUCIANA RODRIGUES FERREIRA	677
---	-----

As políticas de educação superior na esteira dos organismos internacionais The higher education policies in wake of international organizations Las políticas de educación superior en la estela de las organizaciones internacionales OLGAÍSES CABRAL MAUÉS E ROBSON DOS SANTOS BASTOS	699
--	-----

Educação Superior no Brasil e a disputa pela concepção de qualidade no Sinaes Higher education in Brazil and the controversy by the quality concept in Sinaes Educación superior en Brasil y la disputa por el concepto de calidad en Sinaes MARIA DO CARMO LACERDA PEIXOTO, MARIA DAS GRAÇAS MEDEIROS TAVARES, IVANILDO RAMOS FERNANDES E FABIANE ROBL	719
--	-----

O trabalho nas instituições de Educação Superior Work in Higher Education institutions El trabajo en instituciones de Educación Superior DEISE MANCEBO, JOÃO DOS REIS SILVA JÚNIOR E DENISE BESSA LÉDA	739
---	-----

Políticas e permanência para estudantes na educação superior Policies and continuity for students in higher education Políticas y permanencia para estudiantes en la educación superior CARINA ELISABETH MACIEL, ELIZETH GONZAGA DOS SANTOS LIMA E FELIPE VIEIRA GIMENEZ	759
---	-----

O Sistema Nacional de Pós-graduação (SNPG) e o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024): regulação, avaliação e financiamento	783
The National System of Graduate Studies (SNPG) and the National Education Plan (PNE 2014-2024) in Brazil: regulation, evaluation and funding	
El Sistema Nacional de Posgrado (SNPG) y el Plan Nacional de Educación (PNE 2014-2024) en Brasil: regulación, evaluación y financiamiento	
MÁRIO LUIZ NEVES DE AZEVEDO, JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA E AFRÂNIO MENDES CATANI	

Riscos e potencialidades na expansão dos cursos de licenciatura em Educação do Campo	805
Risks and potentialities in expansion of the degree courses in Rural Education	
Riesgos y potencialidades en la expansión de los cursos de profesorado en Educación del Campo	
MÔNICA CASTAGNA MOLINA E SALOMÃO MUFARREJ HAGE	

Expansão do ensino superior do sistema federal brasileiro no período 2003-2006	829
Expansion of higher education of the Brazilian federal system in the period of 2003-2006	
Expansión de la educación superior del sistema federal brasileño en el período 2003-2006	
VIVIANE KANITZ GENTIL E MIRIAM PIRES CORRÊA DE LACERDA	

Políticas de expansão da educação superior no Brasil: a formação de professores a distância na UAB	851
Expansion of higher education policy in Brazil: distance teacher training at UAB	
Políticas de expansión de la educación superior en Brasil: formación del profesorado a distancia en la UAB	
DENILDA CAETANO DE FARIA, MOISÉS GREGÓRIO DA SILVA E MARIA ZENEIDE CARNEIRO MAGALHÃES DE ALMEIDA	

OUTROS ARTIGOS

O público e o privado na educação profissional: um estudo sobre a execução do Pronatec na rede federal e no SENAI	871
Public and private at professional education: a study on Pronatec execution at the federal network and at SENAI	
Lo público y lo privado en la formación profesional: un estudio sobre la ejecución de Pronatec en la red federal y en SENAI	
MARCELO LIMA, ZILKA SULAMITA TEIXEIRA DE AGUILAR PACHECO, ANA PAULA RIBEIRO FERREIRA E SAMANTA LOPES MACIEL	

O Plano de Ações Articuladas e os desdobramentos na dimensão da formação de professores para a educação especial	887
The Articulated Action Plan and developments in teacher training dimension for special education	
El Plan Acción Articulado y desarrollos en dimensión magisterio para la educación especial	
VANILDA APARECIDA DE SOUZA E LÁZARA CRISTINA DA SILVA	

Educação escolar como direito: a escolarização do preso nas legislações penal e educacional	909
School education as a right: the schooling of prisoners in penal and educational legislation	
Educación escolar como un derecho: la escolarización de los detenidos en las legislaciones penal y educativa	
JÚLIO GOMES ALMEIDA E ROGÉRIO QUEIROZ DOS SANTOS	

Expansão da educação superior: balanço, perspectivas e desafios

Os textos que compõem este número da RBPAE abordam, direta ou indiretamente, um contexto de expansão da Educação Superior no país, apresentando diversas críticas sobre o curso desse processo e as repercussões daí decorrentes. Não obstante, deve-se destacar que permanece a inexorável necessidade de expandir ainda mais esse nível de ensino, já que somente 17% da população na faixa etária de 18 a 24 anos frequentava, em 2015, algum tipo de curso de graduação. Mas, na atual conjuntura, mesmo esse movimento expansionista, com todos os problemas e falhas que apresentou, sofre sérios riscos!

Consumado o *impeachment* da Presidenta Dilma, em agosto de 2016, segue-se o pagamento da grande fatura devida à elite empresarial e financeira, que deu inequívoco suporte a todo esse processo, e que exige em troca um pacote de reformas regressivas, um verdadeiro golpe aos direitos sociais e trabalhistas (BOULOS, 2016). São diversas as medidas antipopulares, mas possivelmente, o golpe mais drástico será a aprovação final da Proposta de Emenda Constitucional - PEC 241/PEC 55, cujo teor abortará qualquer tentativa de expansão pública.

Encaminhada em junho passado pelo governo Temer e aprovada na Câmara em segundo turno no dia 26 de outubro, foi enviada ao Senado e renomeada como PEC 55/2016, essa Proposta de Emenda Constitucional pretende limitar o crescimento dos gastos públicos, durante vinte anos, à inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Suas consequências, caso aprovada, serão enormes, pois anulará, concretamente, todos os efeitos positivos das vinculações de recursos constitucionais com saúde, educação, ciência e tecnologia, duramente conquistadas, conforme exposto no estudo do pesquisador e professor Nelson Cardoso Amaral, da Universidade Federal de Goiás (UFG), em artigo que abre esta edição, intitulado “PEC 241: a ‘morte’ do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais”.

Na prática, trata-se de constitucionalizar a política de “austeridade”, tornando-a obrigatória a qualquer governo, visando com isso a ampliar superávits para o pagamento de juros da dívida pública, em prejuízo dos serviços públicos. Neste cenário a população mais atingida será aquela que mais precisa das políticas sociais, em especial as oferecidas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e pela educação pública, as grandes vítimas da PEC 241/PEC 55. Se o financiamento atual já é insuficiente, se ainda estamos longe de alcançar uma cobertura de saúde e

educação pública para o conjunto da população, o congelamento do financiamento durante duas décadas tende a produzir um verdadeiro colapso. Junto a isso, os programas sociais tendem a ser sistematicamente reduzidos e levados à inanição. Além de educação, saúde, previdência, ciência e tecnologia, serão sacrificadas as áreas de cultura, justiça, assistência social e segurança, bem como os projetos habitacionais, de infraestrutura, de transportes e tudo o mais que depende do setor público, seja em nível federal, estadual ou municipal (HELENE, 2016).

Projeção de Otaviano Helene (2016) mostra que

Os investimentos diretos em educação serão reduzidos em cerca de 40%. Os recursos, atualmente de pouco mais do que 5% do PIB, cairão para cerca de 3% do PIB até 2036, um padrão que nos colocará, quase em meados do século 21, em uma situação como aquela do final da década de 1990, um retrocesso totalmente inaceitável e que nos recolocará entre os países mais atrasados de todo o mundo no que diz respeito à capacidade de superar atrasos educacionais (p. 1).

Por tudo isso, o *impeachment* não marca a conclusão de um golpe, mas seu início. O golpe contra a soberania do voto popular anuncia o golpe mais duro da história recente contra a maioria do povo brasileiro. Essa agenda não foi eleita e jamais o seria. Só pôde ser aplicada com um cerceamento da democracia, pela anulação do voto popular.

Acreditamos, no entanto, que um golpe dessa dimensão não passará sem resistência popular. Quando a população começar a perceber o que de fato está em jogo, o cenário será outro. Como analisa Boulos (2016): é difícil prever quando e como, mas da mesma forma que o golpe está apenas começando, a resistência também está!

Uma resistência necessária em um momento histórico cujo retrocesso político em curso compromete perigosamente muitas conquistas sociais e ameaça o Estado democrático de direito, tendo em vista a explícita e inequívoca anuência do Supremo Tribunal Federal (STF) com este processo, desde o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff sem crime de responsabilidade até o desmonte da Constituição de 1988, conduzido por um Congresso Nacional eleito, majoritariamente, por meio do financiamento privado de suas campanhas eleitorais.

Sem dúvida, as medidas em curso pela PEC 241/PEC 55 visam ao pagamento da fatura aos grandes empresários e rentistas, que esperam retorno de seus “investimentos” nas vitoriosas campanhas eleitorais obtidas das últimas eleições. O perfil dos congressistas desta legislatura (2014-2017) mostra claramente essa realidade. De acordo com dados do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), dos 584 parlamentares do congresso nacional, 273 são da bancada empresarial, o que corresponde a 46,7%; 160 são de ruralistas,

27,4%; 72 são de sindicalistas, 12,3%, e 73 são de evangélicos, 12,5%. Somados os congressistas empresários e ruralistas temos uma expressiva maioria de 433 deputados e senadores, o que equivale a 74% do total¹.

Este cenário mostra a fragilidade de um sistema político injusto e corporativista, que só poderá ser resolvido por meio de uma ampla e cidadã reforma política, sobretudo no que diz respeito ao fim do financiamento privado das campanhas eleitorais, que parece ser o principal obstáculo para que se efetive a igualdade de condições a todos os candidatos a cargos eletivos.

Com uma casa legislativa descomprometida com os interesses das classes majoritárias e um poder executivo sem voto popular e, portanto, ilegítimo, o Brasil assiste a um verdadeiro desmonte das políticas de proteção social e a inviabilização do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, por meio da aplicação de medidas econômicas derrotadas nas urnas em 2014.

É nesse cenário de grande instabilidade política e social que organizamos este volume da Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação, que apresenta os resultados de estudos e pesquisas cujo tema é a expansão da Educação Superior nos últimos anos. Este dossiê se justifica pelas dimensões dessa expansão: se tomarmos as matrículas dos estudantes na Educação Superior no Brasil temos o seguinte quadro: entre 1995 e 2014 (última coleta do Censo da Educação Superior), ocorreu um crescimento no número de matrículas, presenciais e a distância, de aproximadamente 345%.

Trata-se de um crescimento complexo, que compreende, por um lado, expressivo aumento de instituições de ensino superior (IES) com fins lucrativos, isto é, privado/mercantis, que tiveram, no mesmo período, um incremento de aproximadamente 454%.

Por outro lado, essa expansão desenvolveu-se com forte diversificação do sistema de educação superior, ademais uma marca que afeta muitos sistemas educacionais no plano internacional, que vem passando por transformações rumo a um sistema pós-secundário amplamente diversificado, com uma multiplicidade de arranjos institucionais, fortemente incentivado por organismos internacionais. No Brasil, a partir dos anos de 1990, a tendência à diversificação do sistema de Educação Superior não parou de se aprofundar, embalada no discurso ideológico de que o “modelo único” de universidade fracassou por seu alto custo, sua baixa eficiência, sua “natural” distância do mercado. Assim, atualmente, pode-se verificar, além da diversificação dos tipos institucionais, a diversificação

1 Disponível em: < <http://fst Sindical.com.br/novo-perfil-do-congresso-nacional/> > Acesso em 31.out.2016.

das modalidades terminais (diplomas e certificados), de cursos e programas nas diferentes modalidades; a diversificação e diferenciação, ainda, no tocante à adoção de formatos e modalidades diferentes na organização institucional e acadêmica, com cursos de ensino superior que visam a formar profissionais para atender a campos específicos do mercado de trabalho, com formato compacto e duração média menor que a dos cursos de graduação tradicionais (sequenciais, por exemplo), dentre outras possibilidades (MANCEBO, 2010). Dessa diversificação resultam duas demandas essenciais e proclamadas inadiáveis: “quebrar o modelo de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e estimular novas modalidades de formação e de pesquisa” (MINTO, 2008, p. 1248).

Por fim, a expansão também ocorre na pós-graduação e, nesse campo, uma volumosa população, em especial os docentes, vem sendo paulatinamente colocada em posição estratégica, como agentes executores-produtores de conhecimento e inovação a servir a demandas econômicas, qual seja, a vertiginosa expansão da pós-graduação e da produção de conhecimento deve ser compreendida dentro de um contexto de [...] transformação do papel da ciência e da tecnologia para o aumento da produtividade, competitividade e rentabilidade da indústria e dos serviços. Disso deriva sua exponencial valorização como mercadoria, assim como se valorizam as instituições com potencial de produzi-las, isto é, as universidades e os institutos de pesquisa (SGUISSARDI, 2013), que produziu farto arcabouço legal para dar vazão ao encontro da ciência brasileira com o setor produtivo e de serviços.

A proposição deste dossiê ocorre precisamente da preocupação crítica em relação às tendências que se apresentam na expansão da Educação Superior no país².

O primeiro texto, de Fabíola Bouth Grello Kato (UFPA) e Luciana Rodrigues Ferreira (UNAMA), com o título *A política de expansão e financiamento da pós-graduação: as diretrizes do PNPG 2011-2020 e PNE 2014-2024*, discute a atual política de expansão e financiamento da pós-graduação, tomando como base para a análise os dois documentos citados no título, bem como o ordenamento jurídico que regulamenta as atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação, além de dados obtidos por meio do Geocapes, dentre outras fontes. As análises das autoras indicam que a política de indução da expansão e financiamento da pós-graduação brasileira reposicionou o papel do Estado como agente indutor, mediante o uso do fundo público e da regulamentação jurídica recente.

Em seguida, o texto *As políticas de educação superior na esteira dos organismos internacionais*, de Olgaíses Cabral Maués (UFPA) e Robson dos Santos Bastos

2 Parte dos artigos que compõem este dossiê é oriunda de pesquisadores do grupo de pesquisa do Observatório (CAPES/INEP) *Políticas da Educação Superior no Brasil*.

(Rede Estadual de Ensino do Estado do Pará) apresenta os resultados iniciais de pesquisa que analisa a relação entre a internacionalização da Educação Superior, a agenda dos organismos internacionais (OCDE, BM e UNESCO) e as políticas de formação docente no Brasil, indicando, nas conclusões, que há grande similitude entre o propagado internacionalmente e o que se encontra na legislação brasileira sobre o assunto.

Sob a autoria de Maria do Carmo Lacerda Peixoto (UFMG), Maria das Graças Medeiros Tavares (UNIRIO), Ivanildo Ramos Fernandes (UCAM) e Fabiane Robl, o texto *Educação Superior no Brasil e a disputa pela concepção de qualidade no SINAES* aborda a qualidade na avaliação da Educação Superior. Para esses autores, a qualidade é um conceito em disputa, que transita entre a avaliação considerada como um processo de caráter formativo e emancipatório e como um referencial básico da regulação. Essa disputa explicita a polissemia da qualidade na avaliação, ressaltando a perspectiva regulatória presente no sistema educacional brasileiro.

O artigo seguinte, de Deise Mancebo (UERJ), João dos Reis Silva Júnior (UFSCAR) e Denise Bessa Léda (UFMA), apresenta o título *O trabalho nas instituições de educação superior*. Nele, os autores contextualizam o tema no processo mundial de reestruturação produtiva em curso no país, apresentam breve análise da diversificação do trabalho nas instituições brasileiras, com especial destaque ao trabalho terceirizado.

No texto *Políticas e permanência para estudantes na Educação Superior*, os autores - Carina Elisabeth Maciel (UFMS), Elizeth Gonzaga dos Santos Lima (UNEMAT) e Felipe Vieira Gimenez (UFMS) - discutem as políticas de permanência em instituições federais (UFMS, UFMT, UFGD) e instituições estaduais (UEMS e UNEMAT) de Educação Superior, analisando ações e programas desenvolvidos pelas IES. Concluem que vários fatores interferem na permanência dos estudantes em seus respectivos cursos de graduação e que as políticas de permanência são estratégias que minimizam os efeitos da desigualdade social.

Mário Luiz Neves de Azevedo (UEM), João Ferreira de Oliveira (UFG) e Afrânio Mendes Catani (USP) subscrevem o artigo *O Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG) e o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024): regulação, avaliação e financiamento*, no qual problematizam a política de formação de pessoal de Educação Superior (graduação e pós-graduação) e os impactos da nova metodologia de financiamento da CAPES por intermédio do Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP) e do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX).

Por fim, no texto *Riscos e potencialidades na expansão dos cursos de licenciatura em educação do campo*, Mônica Castagna Molina (UNB) e Salomão Mufarrej Hage (UFPA) discutem as licenciaturas em educação do campo enquanto política pública

conquistada pelo campesinato, referenciando-se nas categorias do materialismo histórico dialético. A análise prioriza o ingresso dos camponeses na Educação Superior; a concepção da alternância pedagógica nos cursos e a consolidação da educação do campo como área de produção de conhecimento, evidenciando situações capazes de maximizar ou descaracterizar os efeitos dessa política.

O artigo *Expansão do ensino superior do sistema federal brasileiro no período 2003-2006*, de autoria de Viviane Kanitz Gentil e Miriam Pires Corrêa de Lacerda, ambas da PUCRS, apresenta uma pesquisa bibliográfica analisando trabalhos produzidos no período de 2010 a 2013 que abordaram esta expansão, por meio de criterioso percurso metodológico. As autoras concluíram que há poucas pesquisas produzidas nos últimos anos que abordem, especificamente, o desenvolvimento do programa *Expandir* no Brasil e que a grande maioria dos estudos analisados trata da importância do Reuni, do Prouni e da EaD. Há, portanto, para as autoras, pouco material bibliográfico sobre o período inicial da expansão da educação superior, o que significa que este se constitui em campo aberto para novos estudos.

O artigo seguinte intitulado *Políticas de expansão da Educação Superior no Brasil: a formação de professores a distância na UAB*, escrito por Denilda Caetano Faria, Maria Zeneide Almeida e Moisés Gregório Silva buscou mostrar como tem sido realizada a formação docente a distância no contexto da expansão e interiorização da Educação Superior, tendo como fonte de dados empíricos a Universidade Federal de Tocantins (UFT).

Utilizando-se de questionários e entrevistas, estudo documental e bibliográfico, os autores concluíram que houve aumento significativo de oferta de cursos de licenciaturas a distância no Tocantins. Entretanto, ainda se observam inúmeras lacunas nos processos de formação dos professores para atuarem nessa modalidade de curso, sobretudo no que diz respeito à “construção de processos pedagógicos que propiciem, além do acesso ao ensino superior, um nível de formação docente de qualidade com o aporte das TIC, sem desconsiderar as dimensões sócio-políticas, econômicas culturais e históricas que permeiam o contexto de cada região brasileira”.

O artigo intitulado *O público e o privado na educação profissional: um estudo sobre a execução do Pronatec na rede federal e no Senai*, de Marcelo Lima, Zilka Pacheco, Ana Ferreira e Samanta Maciel propõe uma análise do processo de mercantilização que caracterizou a educação profissional no Brasil, por meio de uma pesquisa comparativa da execução do Pronatec pela rede federal e pelo sistema S, no Brasil como um todo e no estado do Espírito Santo, em particular. Os autores concluíram que a maior parte dos recursos financeiros foi destinada ao setor privado no qual somente o Senai levou 35% do total. Essa política priorizou também a oferta de cursos de curta duração que, num contexto de crise do capital, contribuiu para

frear a expansão da rede federal e para dirigir a formação de modo a atender mais aos “interesses do mercado”. Nessa perspectiva, pode-se dizer que se constituiu também um “mercado da formação”.

O artigo seguinte *O Plano de Ações Articuladas e os desdobramentos na dimensão da formação de professores para a educação especial*, de Vanilda Aparecida de Souza e Lázara Cristina da Silva, apresenta um estudo que analisa as ações do PAR para a educação especial e a formação de professores em Uberlândia, Minas Gerais. As autoras afirmam que grande parte das demandas das escolas não foi contemplada e indicam algumas fragilidades na efetivação do Plano, com destaque para a dificuldade de envolvimento e comprometimento dos envolvidos, considerando o desconhecimento da política pelos professores, conduzindo a uma “pseudoparticipação dos educadores nos rumos das decisões políticas”. Assim, as autoras concluem que é necessário aproximar o PAR da realidade das escolas, criando mecanismos para envolver efetivamente os profissionais que atuam nos processos de ensino.

O artigo que encerra este volume foi escrito por Julio Gomes de Almeida e Rogério Queiroz Santos. Intitulado *Educação escolar como direito: a escolarização do preso nas legislações penal e educacional*, apresenta um tema muito relevante e pouco discutido no campo das políticas educacionais. Reunindo dois campos teóricos e analíticos, o educacional e o direito penal, os autores concluíram que em termos legais o direito à educação das pessoas privadas de liberdade já está garantido e que Estado vem desenvolvendo ações com vistas a garantir deste direito. Entretanto, essas ações ainda são insuficientes no sentido de colocar as desigualdades sociais no centro da questão prisional e descortinar o viés socioeconômico e ideológico que caracteriza as ações nesse campo, orientado por princípios como o de ressocialização, reeducação ou reinserção social.

Não restam dúvidas de que este volume da RBPAE é publicado em um momento de grave crise política, marcado por grandes tensões, inflexões e contradições no campo das políticas sociais e educacionais. Esperamos que sua leitura propicie elementos importantes para uma melhor compreensão do tempo presente, de modo que possamos projetar um futuro ainda incerto e instável, mas que exige muito conhecimento, esclarecimento e capacidade de luta e mobilização. Nesse cenário, é urgente que lutemos pela retomada dos princípios da Constituição de 1988 e do Estado democrático de direito, duramente conquistados ao longo de mais de três décadas e que vem sendo rápida e sistematicamente desconstruídos pelo governo no contexto atual.

REFERÊNCIAS

BOULOS, G. A desconstituinte de 2016. **Outras Palavras**, 1 set. 2016. Disponível em: <http://outraspalavras.net/brasil/boulos-a-segunda-fase-do-golpe/>. Acesso em: 22 out. 2016.

HELENE, O. PEC 241 torna inconstitucional o desenvolvimento social e cultural. **Correio da Cidadania**, 24 set. 2016. Disponível em: http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12035:pec-241-torna-inconstitucional-o-desenvolvimento-social-e-cultural&catid=72:imagens-rolantes. Acesso em: 22 out. 2016.

MANCEBO, D. Diversificação do ensino superior no Brasil e qualidade acadêmico-crítica. In: OLIVEIRA, J. F. de; CATANI, A. M.; SILVA JÚNIOR, J. R. (Orgs.). **Educação superior no Brasil**: tempos de internacionalização. São Paulo: Xamã, 2010, p. 37-53.

MINTO, L. W. Governo Lula e “reforma universitária”: presença e controle do capital no ensino superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1246-1249, set./dez. 2008.

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.

<http://fst Sindical.com.br/novo-perfil-do-congresso-nacional/>

Deise Mancebo
Organizadora do Dossiê

Lúcia Maria de Assis
Editora

Daniela da Costa Britto Pereira Lima
Editora Associada

PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais¹

PEC 241/55: PNE's “death” (2014-2024) and the power of diminishing educational resources

PEC 241: la “muerte” del PNE (2014-2024) y el poder de disminución de los recursos educacionales

NELSON CARDOSO AMARAL

Resumo: O estudo apresenta uma análise da Proposta de Emenda à Constituição no 241, a PEC 241, que procura instituir um Novo Regime Fiscal no Brasil, por 20 anos, em que as despesas com o pagamento de pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras num determinado ano, a partir de 2017, tenham como limite para seus reajustes a inflação do ano anterior. Nesse ambiente de restrições, de longa duração, procura-se discutir se há viabilidade para que se cumpram as metas do PNE 2014-2024, ou estará decretada a sua “morte”. Mostra-se, ainda, o poder da PEC de diminuição dos recursos educacionais quando é examinado o que ocorreria se os recursos financeiros de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) e os das Universidades Federais estivessem sujeitos a regras semelhantes à da PEC desde os anos de 1990. As conclusões são alarmantes: o PNE estará “morto” e o poder é de total “destruição”.

Palavras-chave: PEC 241; inflação; educação; financiamento.

Abstract: The present study presents an analysis on the Constitutional amendment 241 (PEC 241) which seeks to introduce a new tax regime in Brazil for 20 years, where the cost of the payment of personnel and social charges, other current expenses, financial investments and investments in a given year, from 2017, have as limit to their increases the inflation of the previous year. This environment of long-term restrictions seeks to discuss whether there is the possibility to meet the goals of the National Education Plan - PNE (2014-2024), or will be decreed its “death”? It also shows the power of reducing the educational resources of the PEC when examined what would happen if the financial resources of the Maintenance and Development of Education (MDE)

¹ Este artigo é uma versão ampliada e atualizada do texto produzido para fundamentar a discussão da proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016, aprovada na Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado sob o nº 55/2016.

and the Federal Universities were subject to rules similar to the PEC since the 1990s. The conclusions are alarming: the PNE will be “dead” and the power is of total destruction.

Keywords: PEC 241; inflation; education; financing.

Resumen: El estudio presenta un análisis de la propuesta de Enmienda a la Constitución número 241, la PEC 241, que busca establecer un nuevo régimen fiscal en Brasil durante 20 años, en que el costo del pago de personal y cargas sociales, gastos corrientes, inversiones financieras en un año determinado, a partir de 2017, tengan como límite para sus ajustes la inflación del año pasado. En este entorno de restricciones, a largo plazo, se busca discutir si hay viabilidad para que se cumplan con los objetivos del PNE (2014-2024), o llegará a ser decretada su “muerte”? También muestra el poder de disminuir los recursos educativos de la PEC cuando se examina qué pasaría si los recursos financieros de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación (MDE) y los de las Universidades Federales estuvieran sujetos a normas similares a la PEC a partir de los años 1990. Los resultados son alarmantes: el PNE será “muerto” y el poder es de total “destrucción”.

Palabras clave: PEC 241; inflación; educación; financiación.

INTRODUÇÃO

O Congresso Nacional aprovou, em segunda votação, no dia 26 de outubro de 2016, a Proposta de Emenda à Constituição no 241, a PEC 241, renomeada no Senado Federal com o n. 55/2016, que institui o Novo Regime Fiscal no Brasil para os próximos vinte anos, podendo ser revisado no décimo ano.

O Novo Regime Fiscal (NRF), válido para a União, significa, na prática, “congelar”, nos valores de 2016, as despesas primárias do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério Público Federal (MPF) e da Defensoria Pública da União (DPU) pelo longo prazo de 20 anos, uma vez que os valores somente poderão sofrer reajustes até os percentuais referentes à inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Esses 20 anos, que se estenderão até 2036, abrangerão o período do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei no 13.005 de 25 de junho de 2014, o PNE (2014-2024), e também o período do próximo PNE que deverá ser o de 2025 a 2035.

Neste momento cabe perguntar: como cumprir as metas constantes do PNE 2014-2024? Será que podemos afirmar que a aprovação da PEC 241/55 significou a “morte” desse PNE? O que aconteceria com os recursos educacionais

já aplicados se a metodologia estabelecida pela PEC 241/55 estivesse em vigor desde os anos de 1990 que também foram turbulentos, com inflações muito elevadas, fortes quedas do PIB e *impeachment* do Presidente Collor?

Para debater as respostas para essas questões examinaremos, em primeiro lugar, quais são as despesas primárias da União e para onde irão os recursos financeiros dos impostos arrecadados que ultrapassarem a inflação. Em seguida, discutiremos quais as condições o MEC possui para disputar, no âmbito do Poder Executivo, reajustes que ultrapassem o IPCA. Em terceiro lugar, analisaremos se será possível atingir um montante equivalente a 10% do PIB aplicados em educação no ano de 2024. Finalmente, verificaremos o poder da PEC 241/55 para diminuir os valores aplicados em educação e refletindo sobre seu poder de “destruição” nos setores sociais, quando se utiliza metodologia semelhante àquela da PEC para recursos educacionais a partir dos anos de 1990.

AS DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO E A ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO: PARA ONDE IRÃO OS RECURSOS ARRECADADOS ALÉM DO IPCA?

As despesas primárias referidas na PEC 241/55 e que deverão ser *congeladas nos valores de 2016* são todas aquelas despesas realizadas pela União, excluindo-se as relacionadas ao pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas internas e externas (JEAD)². Ou seja, são aquelas despesas associadas ao pagamento de pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes (água, luz, telefone, limpeza, vigilância, terceirizados, material de consumo etc.), investimentos (equipamentos, material permanente, construções etc.) e inversões financeiras (aquisição de imóveis etc.).

Há, portanto, na PEC a posição de que para as despesas relacionadas à dívida pública não há o estabelecimento de nenhum patamar limítrofe – os “jogadores” financistas estarão protegidos nesses 20 anos de validade de “congelamento” orçamentário para as despesas primárias. A tabela 1 mostra a evolução das despesas primárias e de pagamento de JEAD no período 1998-2015, corrigidos pelo IPCA a valores de janeiro de 2016.

2 JEAD é uma simplificação da expressão “juros, encargos e amortização das dívidas internas e externas”.

**Tabela 1 – A evolução das despesas primárias e de pagamento de JEAD
no período 1998-2015
(Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de janeiro de 2016)**

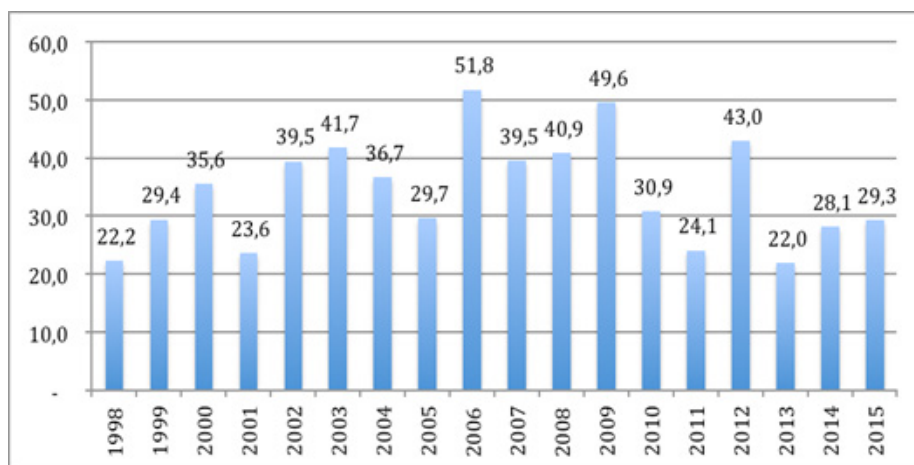
Ano	Despesas Primárias (a)	Pagamento de JEAD (b)	%(b/a)
1998	774.863.625.469	172.390.147.149	22,2
1999	734.608.434.402	215.945.099.043	29,4
2000	647.134.145.773	230.096.828.368	35,6
2001	807.286.553.822	190.708.743.714	23,6
2002	755.782.206.949	298.165.080.030	39,5
2003	728.364.827.087	303.932.964.717	41,7
2004	780.800.584.048	286.532.126.426	36,7
2005	859.286.299.137	255.468.547.005	29,7
2006	926.877.372.275	479.665.353.640	51,8
2007	1.022.475.240.234	403.828.449.682	39,5
2008	1.106.972.278.053	452.946.221.855	40,9
2009	1.166.289.594.623	578.328.136.037	49,6
2010	1.245.554.359.798	384.274.725.306	30,9
2011	1.302.288.538.828	313.871.029.145	24,1
2012	1.381.685.371.030	593.486.307.952	43,0
2013	1.445.392.821.426	317.491.182.117	22,0
2014	1.484.466.578.754	416.990.759.502	28,1
2015	1.405.076.619.461	412.056.336.159	29,3

Fonte: (BRASIL.STN, 2016)

Nota-se que o pagamento de JEAD envolve a cada ano um valor substancial de recursos financeiros que, em 2006, atingiu o equivalente a 51,8% das despesas primárias do governo federal.

O gráfico 1 ilustra o pagamento de JEAD como percentual das despesas primárias de 1998 a 2015, o que nos leva a perguntar se não seria também o caso de se estabelecer um limite percentual em relação às despesas primárias que se admitiria para esse tipo de despesa, que atende diretamente àqueles que possuem recursos financeiros para se tornarem credores do País.

Gráfico 1 – Recursos financeiros utilizados para o pagamento de JEAD como percentuais das despesas primárias

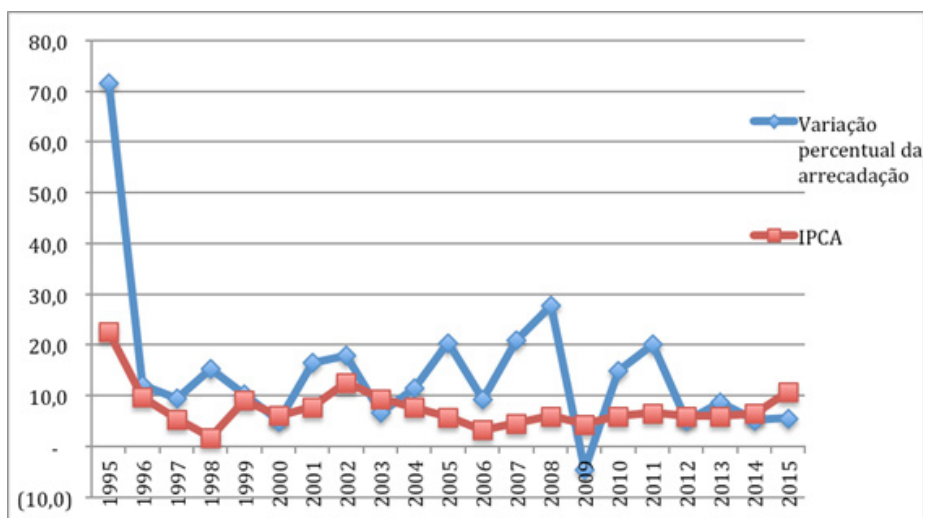


Fonte: Elaboração deste estudo a partir da tabela 1.

Se as despesas da União são constituídas pelas despesas primárias adicionadas às despesas com JEAD e aquelas estarão “congeladas” por 20 anos e estas não, pode-se inferir que recursos financeiros arrecadados em percentuais além da inflação do ano anterior, o IPCA, ou se dirigirão para o pagamento de JEAD, pois o pagamento de despesas primárias não pode sofrer elevação além do IPCA, ou ficarão retidos nos cofres públicos sem atenderem às necessidades da população.

A arrecadação de impostos se apresentar com percentuais de variação acima da inflação é um fato normal e esse perfil somente não ocorre quando há crises que interferem no perfil da arrecadação. Isso fica claro ao se examinar o gráfico 2, que mostra a evolução das variações percentuais das arrecadações de impostos e do IPCA, no período de 1995 a 2015.

Gráfico 2 – Comparação entre a variação percentual da arrecadação de impostos e o IPCA



Fonte: (BRASIL.MF, 2016)

Nota-se que apenas em 2000 (início do segundo mandato do governo FHC), 2003 (início do primeiro mandato do governo LULA), 2009 (aprofundamento da crise americana de 2008) e 2014-2015 (crise política que culminou com o *impeachment* da presidenta Dilma), as variações da arrecadação de impostos da União foram acima do IPCA.

Pode-se concluir, portanto, que as variações das despesas primárias, ficando por 20 anos limitadas à inflação (IPCA), significarão uma “sobra” de recursos financeiros nos cofres da União que não poderá ser destinada à educação, à saúde, à previdência social ou à assistência social - como se o País já tivesse resolvidos todos os problemas ligados a esses setores e os cofres pudessem ficar “abarrotaados” de dinheiro. Ou esses recursos iriam para o pagamento da dívida, que não está limitado ao IPCA?

O MEC CONSEGUIRÁ VENCER A DISPUTA POR MAIS RECURSOS FINANCEIROS NO CONTEXTO DO PODER EXECUTIVO, ALÉM DO IPCA?

O texto da PEC 241 especifica que os limites orçamentários para as despesas primárias serão estabelecidos de forma individualizada para cada um dos Poderes, Executivo, Judiciário e Legislativo e de cada um dos organismos, o TCU,

o MPU e a DPU. Isto significa que, se houver uma “folga” em um Poder, no Judiciário, por exemplo, esse valor não poderá ser transferido para o Poder Executivo e esses recursos serem aplicados, por exemplo, em educação e saúde. É uma definição que permitirá reduzir o orçamento total da União com “arrochos” nas “caixinhas orçamentárias” independentes, que a forma individualizada criou, uma para cada Poder, e para cada um dos organismos. Não há, portanto, um Orçamento Nacional planejado e estruturado como um todo, mas sim, a justaposição das “caixinhas” de forma isolada, cada uma delas limitada pelo IPCA.

Dessa forma, se olharmos, em especial, o Ministério da Educação (MEC) na estrutura do Poder Executivo, que terá como limite orçamentário num ano o orçamento do ano anterior, corrigido no máximo pelo IPCA do ano anterior, podemos afirmar que a única possibilidade de crescer as despesas primárias do MEC além do IPCA é se houver uma equivalente diminuição em outro setor do Poder Executivo. Pode-se prever que o MEC não será o vencedor desta “contenda”, pois vencerão aqueles setores que podem argumentar que uma proposta orçamentária maior poderá expandir de imediato a economia, elevando o Produto Interno Bruto (PIB) e gerando imediatamente novos empregos. Pode-se afirmar, portanto, a quase impossibilidade da existência, nesses longos 20 anos, de orçamentos do MEC maiores que a variação da inflação medida pelo IPCA no ano anterior.

Da mesma forma, é praticamente “impossível” que essa “guerra” interna para definição do orçamento do Poder Executivo seja vencida por qualquer um dos programas sociais como os de Bolsa Família, PROUNI, Farmácia Popular, ou Benefícios de Proteção Continuadas (BPC), parte da Lei Orgânica de Assistência Social que beneficia idosos com mais de 65 anos e deficientes físicos com renda *per capita* abaixo de 1/4 do salário mínimo (S.M.), com um S.M. mensal etc.

Dessa forma, os valores financeiros associados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE), vinculados pelo artigo 212 da Constituição de 1988, estarão limitados à variação do IPCA – mesmo que o volume da arrecadação de impostos que ficam na União cresça acima da inflação – e, como vimos, é o que se espera, em situações em que não há crises que se refletem na economia.

Os valores aplicados em MDE no período 1997-2016 estão mostrados na tabela 2, a valores de janeiro de 2016, corrigidos pelo IPCA. Nesta mesma tabela estão presentes os percentuais de variação dos recursos de MDE e os valores do IPCA.

**Tabela 2 – Os valores aplicados em MDE e
suas variações comparadas com o IPCA
(Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de janeiro de 2016)**

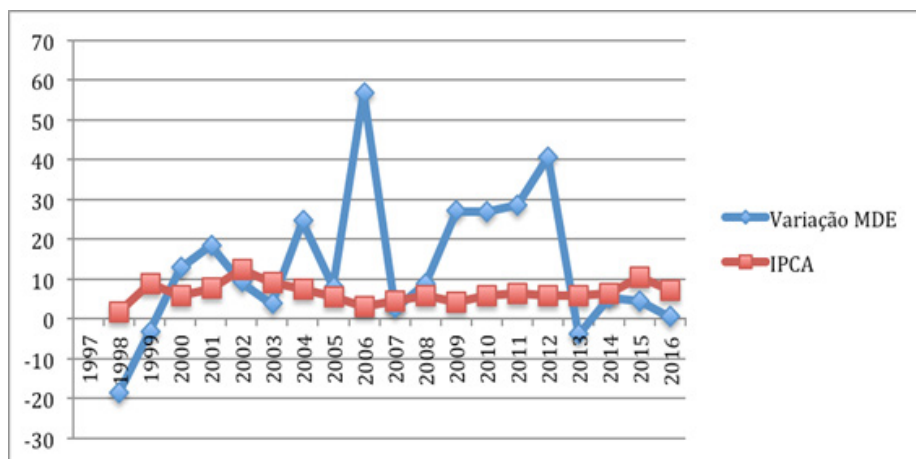
Ano	Valor aplicado em MDE	Variação do MDE	IPCA
1997	21.689.764.248	-18,6	1,65
1998	17.108.326.204	-3,1	8,94
1999	15.817.843.095	12,9	5,97
2000	16.686.804.233	18,5	7,67
2001	18.507.284.198	9,4	12,53
2002	18.663.643.836	3,9	9,30
2003	16.901.487.078	24,7	7,60
2004	19.771.995.727	8,1	5,69
2005	20.007.713.049	57,0	3,14
2006	30.143.337.408	2,7	4,46
2007	29.881.218.461	9,0	5,9
2008	30.824.975.342	27,2	4,31
2009	37.374.004.293	27,0	5,91
2010	45.204.298.441	28,6	6,50
2011	54.518.860.426	40,8	5,84
2012	72.836.621.377	-3,8	5,91
2013	65.955.408.013	5,4	6,41
2014	65.390.035.632	4,5	10,67
2015	62.673.428.660	0,6	7,29
2016*	59.700.000.000	-18,6	1,65

Fonte: (BRASIL.MF, 2016)

* O valor de 2016 foi estimado como sendo a média da relação MDE/Recursos Líquidos de Impostos da União de 2014 e 2015 (MENDLOVITZ, 2016).

O gráfico 3 mostra as variações percentuais dos recursos de MDE e o IPCA.

Gráfico 3 – Comparação entre as variações percentuais dos recursos de MDE e o IPCA



Fonte: Elaboração deste estudo a partir da tabela 2

Verifica-se que, durante diversos períodos, os valores de MDE variaram acima do IPCA e isto não ocorrerá na vigência da PEC 241/55, pois o valor de MDE estará com variação limitada exatamente pelo IPCA. As consequências desse fato estão analisadas nas considerações finais.

SERÁ POSSÍVEL ATINGIR O EQUIVALENTE A 10% DO PIB EM 2024 DE RECURSOS FINANCEIROS APLICADOS EM EDUCAÇÃO?

A draconiana condição imposta pela PEC 241 de limitar a elevação do orçamento do Poder Executivo e, conseqüentemente o do MEC, considerando que este não conseguirá variações maiores que a do IPCA do ano anterior, impede até mesmo que, na possibilidade remota de existência de recursos fiscais novos como, por exemplo, oriundos dos *royalties* do petróleo (LIMA, 2013), da implantação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), do Imposto sobre Herança (IH) (PIKETTY, 2014) etc., estes novos recursos não poderiam ser incorporados às despesas primárias associadas à educação, pois o acréscimo desses recursos financeiros poderia causar uma extrapolação da barreira imposta pelo IPCA. Portanto, aqui já se pode determinar o futuro da Meta 20 do PNE (2014-2024), que somente poderia ser alcançada se, persistentemente, o PIB não tiver crescimento positivo – ou seja, fosse por longo período negativo – o que levaria, por “inani-

ção”, os mesmos recursos financeiros de 2016, corrigidos pelo IPCA atingirem o equivalente a 10% do PIB em 2024. Nessa situação, o país seria levado a um completo “caos”, com o aumento brutal da desigualdade social, a elevação do nível de pobreza a níveis dramáticos e a queda da renda *per capita* a valores inimagináveis.

Entretanto, essa “catástrofe” não está prevista nos estudos divulgados pelo governo federal, que, ao apresentar o Projeto de Lei Orçamentária para 2017, fez a previsão de que o PIB terá um crescimento positivo conforme especificado na tabela 3 (BRASIL.CÂMARA, 2016), superior ao IPCA, projetado no Estudo Técnico no 12/2016 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (TANNO *et al.*, 2016, p.18) como sendo aqueles da tabela 3 para o período 2016-2024.

Tabela 3 – Projeções do PIB e do IPCA para o período 2016-2014

Ano	PIB projetado em R\$, Valores Correntes	Variação % do PIB em relação ao ano anterior	IPCA projetado
2016	6.247.067.000.000	5,80	5,5
2017	6.788.098.000.000	8,66	5,0
2018	7.427.233.000.000	9,42	4,5
2019	8.097.801.000.000	9,03	4,5
2020	8.701.289.000.000	7,45	4,5
2021	9.337.816.000.000	7,32	4,5
2022	10.022.384.000.000	7,33	4,5
2023	10.748.039.000.000	7,24	4,5
2024	11.576.116.000.000	7,70	4,5

Fonte: (BRASIL.CÂMARA, 2016) e (TANNO *et al.*, 2016, p.18)

Pode-se concluir, portanto, que a Meta 20 foi “liquidada” pela PEC 241/55, o que impossibilita o cumprimento das metas do PNE (2014-2024), exatamente como ocorreu com o PNE (2001-2011), que teve a meta vinculada aos recursos financeiros vetada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e, por isso, tornou-se um PNE “fracassado”.

Se considerarmos que em 2014 o país aplicou o equivalente a 6% do PIB em educação, somando-se os recursos aplicados pela União, pelos estados, DF e municípios (BRASIL.INEP, 2015), pode-se concluir que, se os estados, DF e municípios também aplicarem esta mesma regra prevista na PEC 241, esse percentual se reduzirá para 5% em 2024. A tabela 4 mostra essa situação de regressão dos valores.

Tabela 4 – Evolução dos valores aplicados em educação, reajustados pelo IPCA a partir de 2014, como percentual do PIB

Ano	Valor aplicado em educação, reajustando os valores pelo IPCA, a partir de 2014	PIB	% do PIB
2014	341.238.540.000	5.687.309.000.000	6,0
2015	377.648.692.218	5.904.331.214.709	6,4
2016	405.179.281.881	6.247.067.000.000	6,5
2017	427.464.142.384	6.788.098.000.000	6,3
2018	448.837.349.503	7.427.233.000.000	6,0
2019	469.035.030.231	8.097.801.000.000	5,8
2020	490.141.606.591	8.701.289.000.000	5,6
2021	512.197.978.888	9.337.816.000.000	5,5
2022	535.246.887.938	10.022.384.000.000	5,3
2023	559.332.997.895	10.748.039.000.000	5,2
2024	584.502.982.800	11.576.116.000.000	5,0

Fonte: (BRASIL/INEP, 2015) e cálculos deste estudo

Dessa forma, somente para exemplificar, as instituições federais que oferecem Educação Superior, ou seja, as universidades federais, os institutos federais e os centros federais de educação tecnológica, não poderão cumprir as suas partes no PNE (2014-2024) pois teriam que, pelo menos, dobrar, suas matrículas para que seja possível o País atingir, em 2014, a taxa líquida de 33% e a taxa bruta de 50% em 2024, como está previsto na Meta 12 do PNE 2014-2024. Essa expansão exigiria que seus recursos fossem dobrados de 2016 a 2024, o que será impossível no contexto da PEC 241.

O PODER DA PEC 241 PARA DIMINUIR OS VALORES APLICADOS EM EDUCAÇÃO

Examinaremos nessas considerações finais o poder que a PEC 241 possui para diminuir os valores aplicados em educação, apresentando dois exemplos: 1) os recursos de MDE da União; e 2) os recursos das universidades federais.

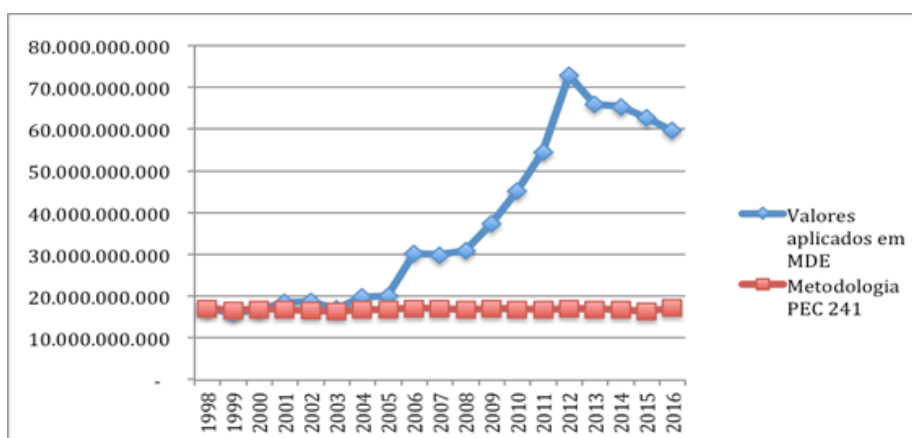
Os recursos de MDE da União.

Os valores realmente aplicados em MDE pela União, de 1997 a 2016, estão mostrados na tabela 2. O que ocorreria com esses valores se uma PEC tivesse

estabelecido em 1997, para início a partir de 1998, uma metodologia semelhante à da PEC 241/55?

O gráfico 5 apresenta a comparação entre os recursos realmente aplicados em MDE e os recursos que seriam aplicados, caso uma PEC semelhante à PEC 241/55 estivesse valendo a partir de 1998. Os valores são corrigidos para janeiro de 2016, pelo IPCA.

Gráfico 5 – Comparação entre os recursos aplicados em MDE e os recursos que seriam aplicados por uma PEC semelhante à 241 (Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de janeiro de 2016)



Fonte: Elaboração deste estudo utilizando as informações da tabela 2

Os valores de MDE seriam, portanto, “congelados” num patamar próximo de R\$ 17 bilhões, que foi o valor de 1998, e teríamos um total acumulado de R\$ 378,7 bilhões, que seriam subtraídos da educação no período 1998-2016.

Entretanto, a PEC 241 não alterou o Art. 212 da Constituição de 1988 que estabelece a obrigatoriedade do Governo Federal aplicar o mínimo de 18% dos recursos dos impostos que ficam na União após a realização das transferências constitucionais a estados e municípios. Dessa forma, a diminuição dos recursos de MDE será menos drástica que a mostrada no gráfico 5, uma vez que se realize o cumprimento da vinculação constitucional dos recursos para todos os níveis, etapas e modalidades educacionais.

Como em diversos anos os valores aplicados em educação pelo Governo Federal foram superiores aos 18% vinculados, a tabela 5 mostra os valores que seriam aplicados utilizando-se o mínimo do Art. 212 da Constituição.

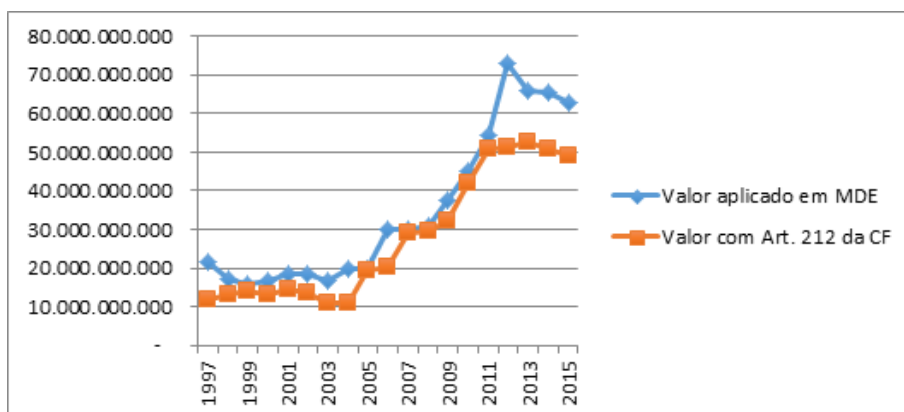
**Tabela 5 – Os valores que seriam aplicados em MDE utilizando-se o mínimo do Art. 212 da Constituição
(Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de janeiro de 2016)**

Ano	Valor aplicado em MDE
1997	11.947.293.204
1998	13.128.116.121
1999	13.856.165.081
2000	13.025.546.388
2001	14.435.608.423
2002	13.594.622.025
2003	11.082.814.416
2004	11.104.078.935
2005	19.201.658.587
2006	20.366.463.510
2007	28.996.905.090
2008	29.352.467.301
2009	32.254.002.907
2010	41.955.946.404
2011	50.676.520.587
2012	51.196.684.985
2013	52.667.278.037
2014	50.869.261.539
2015	49.136.809.393

Fonte: (BRASIL.MF, 2016)

O gráfico 6 ilustra a comparação entre os recursos realmente aplicados em MDE e os recursos que seriam aplicados utilizando-se o mínimo previsto no Art. 212 da Constituição de 1988. Os valores são corrigidos para janeiro de 2016, pelo IPCA.

Gráfico 6 – Comparação entre os recursos aplicados em MDE e os recursos que seriam aplicados utilizando-se o mínimo previsto no Art. 212 da Constituição de 1988
(Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de janeiro de 2016)



Fonte: Elaboração deste estudo utilizando as informações das tabelas 2 e 5

Neste caso seriam subtraídos da educação brasileira um total de R\$ 131,1 bilhões. É preciso ressaltar que a vinculação do Art. 212 se refere aos recursos totais de MDE e não àqueles que se dirigem a cada setor educacional, por exemplo, às Universidades Federais, que poderão ficar sujeitas à condição imposta pela PEC que limita os recursos de um determinado ano à inflação do ano anterior.

Os recursos das Universidades Federais.

As Universidades Federais (UFs) tiveram aplicados em pessoal, outras despesas correntes e investimentos, no período 1998-2015, os valores constantes da tabela 6. Estão considerados apenas os recursos do tesouro, excluídos, portanto, os recursos diretamente arrecadados pelas instituições.

**Tabela 6 – Evolução dos recursos financeiros do tesouro aplicados nas
UFs no período 1998-2015
(Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de janeiro de 2016)**

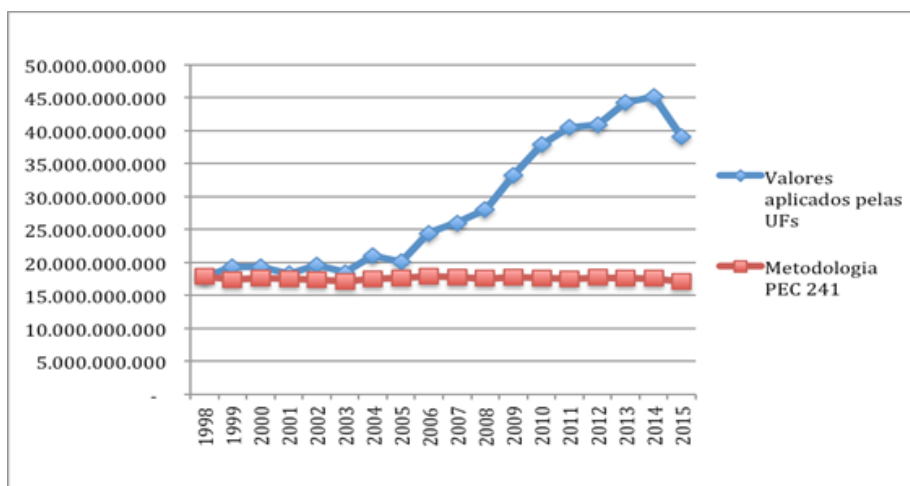
Ano	Recursos das UFs
1998	17.927.679.767
1999	19.328.389.027
2000	19.368.761.058
2001	18.263.922.308
2002	19.521.597.790
2003	18.476.672.848
2004	20.996.389.869
2005	20.076.331.973
2006	24.444.096.185
2007	26.001.609.505
2008	28.022.897.171
2009	33.172.147.853
2010	37.834.624.579
2011	40.508.001.182
2012	40.925.484.954
2013	44.207.301.233
2014	45.150.569.027
2015	39.082.021.151

Fonte: (BRASIL.CAMARA, 2015)

Como seriam esses valores caso estivesse valendo uma PEC com conteúdo semelhante ao da PEC 241/55?

O gráfico 7 apresenta os recursos aplicados pelas UFs e os recursos que seriam aplicados na vigência de uma metodologia semelhante à PEC 241/55.

Gráfico 7 – Comparação entre os valores aplicados pelas UFs e os recursos que seriam aplicados por uma PEC semelhante à 241



Fonte: Cálculos deste estudo utilizando as informações da tabela 4

Os perfis dos gráficos 5 e 7 são próximos e, neste caso, seriam subtraídos da Educação Superior nas UFs um montante de R\$ 196,8 bilhões nesse período. Considerando dados que constam do *The World Factbook da Central Intelligence Agency* (CIA) dos EUA em que os PIBs são considerados com as correções que fazem a paridade do poder de compra (*Purchasing Power Parity - PPP*), podemos aquilatar o poder de “destruição” contido na PEC 241/55, que “congela” os recursos financeiros da educação num país que possui uma educação que aplica US\$/PPP 2.262,00 por pessoa em idade educacional (0 a 24 anos), enquanto a Coréia do Sul aplica US\$/PPP 6.918,00, a Finlândia, US\$/PPP 9.891,00, a Argentina, US\$/PPP 3.469,00, o Uruguai, US\$/PPP 2.662,00 e a Venezuela, US\$/PPP 2.493,00 (AMARAL, 2011), para exemplificar, como se pode examinar nas tabelas 7 e 8 em que são apresentadas informações referentes ao ano de 2015 para os recursos financeiros aplicados por pessoa em idade educacional (0 a 24 anos).

Tabela 7 – Recursos financeiros aplicados por pessoa em idade educacional nos países latino-americanos

País	% PIB em educação	PIB (US\$/PPP bi)	Valor aplicado em educação (US\$/PPP bi)	População em idade educacional	US\$/PPP por pessoa em idade educacional
Argentina	6,3	964,3	60,8	17.513.404	3.469,00
Bolívia	6,9	73,9	5,1	5.670.626	899,00
Brasil	5,8	3.166,0	183,6	81.165.898	2.262,00
Chile	4,5	424,3	19,1	6.361.902	3.001,00
Colômbia	4,4	665,0	29,3	19.977.664	1.465,00
Costa Rica	6,3	74,1	4,7	1.936.396	2.411,00
Cuba	12,8	128,5	16,4	3.226.653	5.098,00
Equador	4,4	181,8	8,0	7.387.157	1.083,00
El Salvador	3,4	52,9	1,8	3.839.074	468,00
Guatemala	3,0	125,6	3,8	8.598.197	438,00
Haiti	-	19,0	-	5.552.418	-
Honduras	-	41,0	-	4.839.309	-
México	5,1	2.220,0	113,3	55.377.674	2.045,00
Nicarágua	4,6	31,2	1,4	2.996.940	479,00
Panamá	3,5	82,2	2,9	1.618.596	1.777,00
Paraguai	4,8	60,2	2,9	3.101.957	932,00
Peru	2,8	385,4	10,8	13.965.842	773,00
Rep. Dominicana	2,2	147,6	3,2	4.811.650	675,00
Uruguai	4,5	72,4	3,3	1.223.896	2.662,00
Venezuela	6,9	491,6	33,9	13.606.302	2.493,00

Fonte: (EUA.CIA, 2016) e cálculos deste estudo

Portanto, da América Latina, aplicam valores por pessoa em idade educacional maiores que o Brasil: Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Uruguai e Venezuela.

Tabela 8 – Recursos financeiros aplicados por pessoa em idade educacional nos países membros da OCDE e no Brasil

País	% PIB em educação	PIB (US\$/PPP bi)	Valor aplicado em educação (US\$ bi)	População em idade educacional	US\$ por pessoa em idade educacional
Austrália	5,6	1.489,0	83,4	7.061.676	11.808,00
Áustria	5,9	403,8	23,8	2.218.250	10.740,00
Bélgica	6,6	494,6	11,1	3.245.661	10.050,00
Canadá	5,4	1.628,0	87,9	9.773.157	8.994,00
Chile	4,5	424,3	19,1	6.361.902	3.001,00
Rep. Tcheca	4,2	331,4	13,9	2.685.209	5.184,00
Dinamarca	8,7	257,1	22,4	1.667.910	13.411,00
Estônia	5,7	37,9	2,2	325.598	6.635,00
Finlândia	6,8	224,7	15,3	1.544.848	9.891,00
França	5,9	2.647,0	156,2	20.284.687	7.699,00
Alemanha	5,1	3.842,0	144,9	18.807.865	7.706,00
Grécia	4,1	281,6	11,5	2.556.822	4.516,00
Hungria	4,9	257,0	12,6	2.596.963	4.849,00
Islândia	7,6	15,0	1,1	114.389	9.966,00
Irlanda	6,4	250,3	16,0	1.631.089	9.821,00
Israel	5,6	281,8	15,8	3.497.234	4.512,00
Itália	4,5	2.174,0	97,8	14.551.287	6.723,00
Japão	3,8	4.658,0	177,0	28.918.110	6.121,00
Coréia do Sul	5,0	1.849,0	92,5	13.363.321	6.918,00
Luxemburgo	3,7	56,6	2,1	166.608	12.570,00
México	5,1	2.220,0	113,3	55.377.674	2.045,00
Holanda	5,9	831,4	49,1	4.894.585	10.022,00
Nova Zelândia	7,4	166,0	12,3	1.491.562	8.236,00
Noruega	6,9	352,8	24,3	1.618.328	15.042,00
Polônia	5,2	1.003,0	52,2	10.111.917	5.158,00
Portugal	5,6	288,6	16,2	2.932.353	5.511,00
Eslováquia	4,2	159,6	6,7	1.465.721	4.573,00
Eslovênia	5,7	63,6	3,6	459.077	7.897,00
Espanha	5,0	1.636,0	81,8	12.041.297	6.793,00
Suécia	7,0	467,4	32,7	2.850.832	11.477,00
Suíça	5,2	482,7	25,1	2.142.754	11.714,00
Turquia	2,9	1.576,0	45,7	33.109.939	1.380,00
Reino Unido	6,2	2.660,0	164,9	19.083.267	8.642,00
EUA	5,4	17.970,0	970,4	104.849.632	9.255,00
Brasil	5,8	3.166,0	183,6	81.165.898	2.262,00

Fonte: (EUA.CIA, 2016) e cálculos deste estudo

Dos países membros da OCDE, somente o México e a Turquia aplicam valores por pessoa em idade educacional inferiores ao valor do Brasil. Deve-se considerar a desproporcionalidade entre o valor aplicado pelo Brasil e países como a Austrália, Áustria, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Coréia do Sul, França, Alemanha, Holanda, EUA etc.

Como afirmaram Fabíola Salpino Vieira e Rodrigo Pucci de Sá e Benevides no estudo “Impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil” (VIEIRA; BENEVIDES, 2016),

Não se desconhece o problema da queda da arrecadação e da crise econômica no país. O que se espera é que a solução para o déficit público seja pensada de acordo com as suas reais e diversas causas. A proposta de um ajuste fiscal focado exclusivamente nas despesas primárias, por vinte anos, afeta particularmente as políticas sociais e desconsidera o efeito de tal medida para o desenvolvimento econômico e social do país no médio e longo prazos. (p. 21)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto pode-se concluir que, caso a PEC 241/55 seja finalmente aprovada, além de decretar a “morte” do PNE (2014-2024), promoverá maior desigualdade social, maior concentração de renda e, consequentemente, um recrudescimento da vida daqueles que são mais vulneráveis (PAIVA; MESQUITA JACCOUD; PASSOS, 2016). Não restam dúvidas de que o poder de “destruição” da metodologia da PEC 241/55 é devastador em todas as áreas sociais: educação, saúde, previdência social e assistência social, podendo provocar um imenso retrocesso na pirâmide social brasileira, cuja base se alargou consideravelmente nos últimos anos, justamente devido à adoção de políticas de distribuição de renda e inclusão social. Tais políticas promoveram uma histórica e reconhecida ascensão de milhões de pessoas que viviam em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social, fato que levou os organismos internacionais³ a retirarem o Brasil do mapa da fome mundial.

3 De acordo com a ONU a fome no Brasil foi reduzida em 82% em 12 anos. A queda é a maior registrada entre as seis nações mais populosas do mundo, segundo relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). **O Brasil saiu do Mapa da Fome. Temos a primeira geração de crianças alimentadas, que estão na escola e não vão repetir a trajetória de seus pais.** Entre os seis países mais populosos, o Brasil é também aquele que apresenta a menor quantidade de pessoas subalimentadas, apresentando ainda um total de 3,4 milhões. Número que representa pouco menos de 10% da população da América Latina, que é de 34,3 milhões. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/05/fome-cai-82-em-12-anos-no-Brasil-afirma-onu>. Acesso em 14 nov. 2016.

REFERÊNCIAS

AMARAL, N. C. O novo PNE e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB. *In: III Seminário Brasileiro de Educação*. CEDES, 28 fev. a 2 mar., 2011, Unicamp-SP.

BRASIL.CAMARA. **Execução Orçamentária da União 1995-2014**. Disponível em: <<http://www2.camar.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

BRASIL.CAMARA. **LOA 2017** – Projeto de Lei nº 18/2016-CN, Anexo IV-6. Disponível em: <<http://www2.camar.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa-2017/ciclos/Projeto.html>>. Acesso em: 05 out. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 01 mar. 2014.

_____. **INEP. Percentual de Investimento Público Total em Relação ao PIB por nível de ensino**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/estatisticas-gastoseducacao-indicadores_financeiros-p.t.i._nivel_ensino.htm>. Acesso em: 2 fev. 2015.

_____. **LEI no 13.005 de 25 de Junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. DOU de 26.6.2014 - Edição extra.

_____. **MF. Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 2000-2015**. Disponíveis em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

BRASIL.STN. **Despesa da União por Grupo de Natureza – 1980 a 2016**. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/-/serie-historicas>. Acesso em: 20 out. 2016.

EUA.CIA. **The World Factbook**. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/region/region_soa.html>, Central Intelligence Agency. Acesso em: 14/fev./2016.

LIMA, Paulo César Ribeiro. **Receitas Petrolíferas para as áreas de educação e saúde**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Nota Técnica. Brasília-DF, 2013.

MENDLOVITZ, M. **Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**. Estudo Técnico nº 11/2016 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos deputados. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTecnico11de2016_AnalisedosefeitosdaPEC241sobreaMDE1.pdf. Acesso em: 20 set. 2016.

PAIVA, A. B., MESQUITA, A. C. S., JACCOUD, L., e PASSOS, L. **O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Nota Técnica no 27 do IPEA. Disponível em: <<http://www.ipa.gov.br/portal/index.php?option=com&view=article&id=285898>>. Acesso em: 27 set. 2016.

PIKETTY, T. **Brasil precisa taxar ricos para investir no ensino público**, diz Piketty. Disponível em: <www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/11/141127_piketty_entrevista_ru_lgb>. Acesso em: 04/dez./2014.

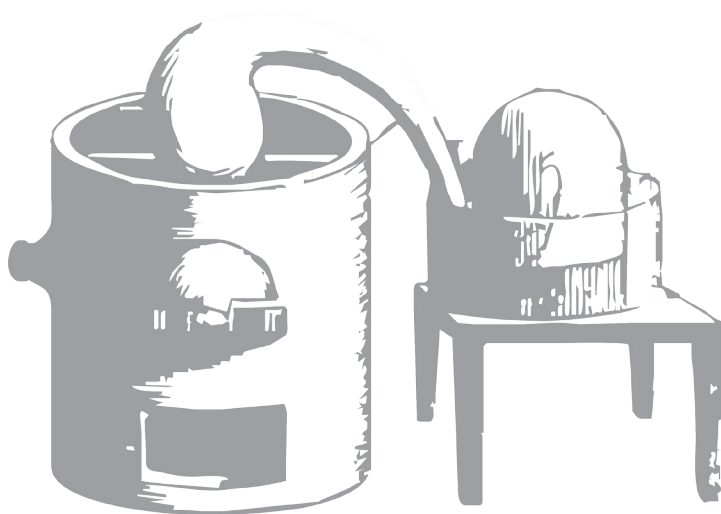
TANNO, C. R. et al. **Impactos do “Novo Regime Fiscal”** – Subsídios à Análise da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 241/2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/destaques/pec-241-novo-regime-fiscal>> Acesso em: 01 out. 2016.

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. S. Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à Saúde no Brasil. **Nota Técnica nº 28 do IPEA**. Disponível em: <<http://www.ipa.gov.br/portal/index.php?option=com&view=article&id=28589>>. Acesso em: 27 set. 2016.

NELSON CARDOSO AMARAL é doutor em Educação pela UNIMEP. Professor da Universidade Federal de Goiás. E-mail: nelsoncardosoamaral@gmail.com

*Recebido em outubro de 2016
Aprovado em novembro de 2016*

Artigos





A política de expansão e financiamento da pós-graduação: as diretrizes do PNPG (2011-2020) e PNE (2014-2024)

*The political expansion and financing of the post-graduation: the guidelines of
the PNPG (2011-2020) and PNE (2014-2024)*

*La política de expansión y financiación de posgrado: las directrices del PGNP
(2011-2020) y PNE (2014-2024)*

FABÍOLA BOUTH GRELO KATO
LUCIANA RODRIGUES FERREIRA

Resumo: O artigo versa sobre a atual política de expansão e de financiamento da pós-graduação por meio da análise do Plano Nacional de Pós-Graduação - PNPG (2011-2020) e da meta 14 do novo Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024). No contexto de uma pesquisa Qualitativa, sob recursos documentais, analisam-se o atual PNPG, o PNE, e o ordenamento jurídico que regulamentam as atividades de C,T&I brasileira, além de dados obtidos por meio do Geocapes, dentre outras fontes. As análises indicam que a política de indução da expansão e do financiamento da pós-graduação brasileira reposicionou o papel do Estado como agente indutor dessa atual etapa de expansão, seja pela via do uso do fundo público, seja pela regulamentação jurídica recente.

Palavras-chave: PNE; Pós-graduação; PNPG.

Abstract: This paper analyzes the current post-graduation expansion and financing policy through the analysis of PNPG (2011-2020) and the goal 14 of the new PNE (2014-2024). In the context of a qualitative research under documental resources, it analyzes the current PNPG, PNE and the legal order that regulates the Brazilian C.T&I activities, in addition to data obtained by means of Geocapes, among other sources. The analysis indicate that the expansion induction policy and the Brazilian post-graduation financing repositioned the role of the Estate as the inductor of this current expansion, either by the use of public funds, either by the recent legal regulation.

Keywords: PNE, post-graduation, PNPG.

Resumen: El artículo analiza la actual política de expansión y financiación de Posgrado a través del análisis del Plan Nacional de Posgrado -PGNP (2011-2020) y de la meta 14 del nuevo Plan Nacional de Educación - PNE (2014-2024). En el contexto de una investigación Cualitativa, bajo recursos documentales, se analiza el PGNP actual, el PNE, y el ordenamiento jurídico que regulan las actividades de C, T & I brasileña, además de datos obtenidos por medio del Geocapes, entre otras fuentes. Los análisis indican que la política de la inducción de la expansión

y de financiación del posgrado brasileño reposicionó el papel del Estado como agente inductor de esta actual fase de expansión, sea por medio de la utilización de fondos públicos, sea por la reglamentación jurídica reciente.

Palabras clave: PNE; Posgrado; PGNP.

INTRODUÇÃO

A identificação ideológica entre Estado e o público, e a relação entre público e privado faz da análise das políticas públicas educacionais um cenário complexo, especialmente quando se busca relacionar com o financiamento, no qual o movimento do Estado transita entre o mercantil e o estatal. Fatos cotidianos nos mostram esse movimento: um exemplo foi a chamada “Governo quer privatizar a oferta da educação na instituição pública”, publicada pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), em 02 de março de 2016, matéria na qual se analisou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) no 395/2014, que, uma vez aprovada, permitirá às universidades públicas a cobrança de mensalidades pelos cursos de extensão e pós-graduação *lato sensu*.

Ainda conforme a matéria do ANDES-SN, a PEC coloca em xeque o princípio constitucional da gratuidade prevista no inciso IV do artigo 206 da Constituição Federal de 1988, que dispõe: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” (BRASIL, 1988), alterando o financiamento das atividades de cursos de especialização oferecidas pelas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas.

Tal alteração constitucional significaria, com efeito, munição para uma ampla política de ataque à oferta pública de Educação Superior, ampliando a mercantilização da produção e oferta do conhecimento em Instituições públicas e a desobrigação do Estado com seu financiamento. Para o diretor do ANDES-SN, a aprovação dessa PEC permitiria, a priori, a cobrança de mensalidades em cursos de pós-graduação *lato sensu*, mas, em outro momento, redundaria em cobrança para outros cursos oferecidos nas IES públicas

A possibilidade de cobrança de taxas e mensalidades, em um segundo momento, de cursos regulares de graduação, mestrado e doutorado [...] descaracterizaria a função social das universidades públicas. Essa PEC faz parte de uma política mais geral, que é de desresponsabilização do Estado na área da educação pública. Já vivemos um cenário de crescimento do setor privado na Educação Superior, e a medida amplia esse processo de privatização e mercantilização. (ANDES-SN, 2016).

Outro destaque refere-se a aprovação da Lei no 13.243/2016, mais conhecida como *Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação* que cumprirá, de

acordo com o discurso da então presidenta Dilma Rousseff, uma nova agenda para esse setor, permitindo a integração entre agentes públicos e privados que compõem o sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação, o que possibilita a ampliação da relação de cooperação entre a comunidade científica, o governo e o setor empresarial.

De acordo com o exposto na lei e com a avaliação da então presidenta,

Isso vai possibilitar a justa remuneração das universidades públicas e dos centros de pesquisa, propiciando mais recursos para investimento e para novos avanços na qualidade da educação e da produção de conhecimento. Permitirá, portanto, transformar a inovação bem sucedida em patrimônio de toda a sociedade brasileira. Temos, portanto, muitos motivos para celebrar o novo Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Abrimos sem dúvida uma nova etapa na cooperação entre universidades, institutos de pesquisa, Estado e empresas, cujos resultados serão mais oportunidades para nossa população e mais competitividade para o nosso País. (ROUSSEFF, 2016).

A tramitação da PEC no 395/14 e a aprovação do novo marco regulatório para a ciência, tecnologia e inovação representado aqui pela Lei no 13.243/16 (BRASIL, 2016) traduzem a atualização de um projeto nacional que vem, a conta-gotas, institucionalizando-se desde a década de 1990, em direção à mercantilização da Educação Superior, caracterizado, sobretudo, pela penetração de mecanismos e valores de mercado sobre a gestão, financiamento, avaliação e produção de conhecimento em nossas IES públicas.

Essas alterações exigem reposicionamento da Instituição universidade, pois, de um lado, ciência e tecnologia ampliam seu papel de destaque no âmbito das forças produtivas do capital a partir do aumento da taxa de lucro por meio da extração de mais valia relativa, alterando a inserção de técnicos e cientistas na sociedade uma vez que se tornam agentes econômicos diretos (CHAUÍ, 1999). De outro, as alterações na base produtiva do capital passam a impor novas formas de sua valorização do capital, novos arranjos produtivos e um novo papel do Estado e de uso do fundo público. (PAULANI, 2008)

Por sua vez, o Estado, por meio de ordenamento jurídico-estratégico, implementa ações de curto, médio e longo prazo que reorientam as instituições republicanas e o fundo público quanto a suas finalidades e aplicações, a exemplo dos planejamentos educacionais para a pós-graduação - Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020 e o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024/Meta 14.

Compreender, portanto, a complexidade histórica das transformações politicoeconômicas do Brasil e suas relações com a internacionalização da produção e com o trabalho, especialmente o trabalho intelectual desenvolvido

por pesquisadores, agora mais orientado pelas relações econômicas, tornou-se fundamental para entender a influência do capital nas relações de financiamento da pesquisa no Brasil, especialmente citados a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Conselho Nacional de desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), os Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT) e as agências estaduais de financiamento a pesquisa.

Nessa perspectiva, o objetivo deste artigo é o de contribuir para os estudos sobre a atual política nacional de expansão e financiamento da pós-graduação, por meio da análise do Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020 e do Plano Nacional de Educação 2014-2024) e das políticas públicas que vêm concretizando tal planejamento, vista a centralidade da educação para o desenvolvimento econômico e produtivo do país. Ou seja, é apresentar a atualidade desse amplo corpo de reformas institucionais que reposicionam o papel do Estado, o financiamento das políticas públicas sociais, com destaque para o financiamento das universidades públicas.

REFORMA NO ESTADO E NOVO PAPEL DO FUNDO PÚBLICO

Segundo Oliveira (1999), ideologicamente, a chamada privatização do público, ou falência do Estado, sustenta-se pela falsa consciência da desnecessidade do público, o que constitui a “pedra de toque” para sua privatização. Em outras palavras, a privatização do público ganha força na chamada falência do Estado, pelo mecanismo da dívida pública interna em que, na aparência, é o privado e o setor financeiro/bancário que emprestam ao Estado, logo, desse ponto de vista, o Estado só se sustentaria como uma extensão do próprio privado.

Observa-se, entretanto, que está por detrás dessa aparência o oposto: é a riqueza pública, sob a forma do fundo público que sustenta a reprodutibilidade da ampliação da riqueza do capital privado. Esta seria, portanto, conforme Oliveira (1999), a forma moderna de sustentação da crise do capital, que já demonstrou em tempos anteriores, a exemplo da crise de 1929, que o capital simplesmente se desvaloriza.

É essa ideologia que tem sustentado a reforma do Estado Brasileiro, expressamente declarada, no plano político, na publicação do Plano Diretor de Reformas do Aparelho do Estado e, ainda, no plano jurídico, por uma série de alterações legais que vêm promovendo a condição brasileira de plataforma de valorização do capital financeiro.

Esta adesão do Brasil ao capitalismo de predominância financeira¹ impôs ao país uma série de ajustes estruturais, sobretudo jurídicos, com sua máxima expressão no Plano Diretor de reforma do Aparelho do Estado, publicado em 1995, cujo objetivo central seria a transformação do país numa economia juridicamente atrativa para novas formas de valorização de capital, e baseada, sobretudo, na desregulamentação trabalhista, gestão monetária da economia e na atração de Investimento Externo Direto (IED). (SILVA JÚNIOR et al., 2012)

Dito de outro modo, o novo modelo econômico que predomina com o chamado fim do Estado de Bem-estar social reposiciona a função do Estado e da gestão de seu fundo público. Se em período anterior, por exemplo, as políticas sociais eram, com destaque para o pleno emprego e para as políticas trabalhistas, meta de política econômica, exercendo esse fundo público mediado pelo Estado, papel preponderante na reprodução da classe trabalhadora por meio de políticas sociais, a partir da década de 1980, nos países de economia central, e da década de 1990 no Brasil, a ideologização da desnecessidade do público ganha destaque pelo fato de que há novas formas de utilização do fundo público sem necessariamente passar pela reprodução direta da classe trabalhadora. (OLIVEIRA, 1999; KATO, 2013)

A crise estrutural do capital da década de 1970, que teve como uma das principais características a diminuição das taxas de lucro, vão impor novas formas de valorização do capital, novos arranjos produtivos e um novo papel ao Estado e ao seu fundo público. É sob esse ponto de vista que, no Brasil, emerge um amplo servilismo financeiro, calçado num estado de emergência econômico, que impõe ao país, por seus representantes legais, a sobreposição da agenda econômica sobre os direitos sociais da grande maioria da população. (PAULANI, 2008)

Para Paulani (2008), a prioridade central do país na adesão ao capital financeiro passa a ser a preservação de garantias constitucionais aos credores econômicos. São esses os objetivos que vêm orientando, há quase duas décadas quaisquer políticas e reformas educacionais.

Várias foram as mudanças implementadas nesta direção: securitização da dívida pública, ou seja, a internacionalização do mercado interno brasileiro de títulos públicos; a desregulamentação financeira expressa nas chamadas contas CC5, que nas palavras de Paulani (2008) seria a decretação da liberdade de envio

1 Esse novo processo de reorganização econômica e política da atual etapa do capitalismo é conhecido por “mundialização do capital”, expressão cunhada por Chesnais (1996) para designar um movimento em que uma empresa forte num ramo industrial, descentraliza-se em diversas unidades por todo o mundo, em diversos países ou regiões, na busca de maiores vantagens produtivas: menores custos e maiores vantagens quanto a força de trabalho, matéria prima, leis trabalhistas, universidades a serviço das empresas. Aqui residiria, para Silva Júnior (2012), a diferença entre internacionalização e a mundialização da economia, uma vez que nesta nova etapa, o capital produtivo também se internacionaliza na forma de Investimento Externo Direto (IED).

de recursos ao exterior, decretação esta absolutamente irregular do ponto de vista jurídico, mas justificada pela necessidade de modernização do mercado financeiro brasileiro, retirando os entraves que impediam a livre saída de recursos do país.

Podemos citar ainda: a decretação do Plano Real; a venda ao capital internacional de empresas públicas de setores estratégicos, como as do setor de energia elétrica e telecomunicações, a preços subavaliados pelo Estado, orientando a entrada de grupos predominantemente industriais no país; elevação das taxas básicas de juros; aprovação de emenda constitucional que aprovou a isenção de CPMF aos recursos aplicados nas bolsas de valores; decretação da Lei Complementar, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, no 101 de 2000, em que se estabeleceu uma hierarquia nos gastos públicos colocando o direito dos credores financeiros em grau de hierarquia superior à alocação de recursos com fins distributivos das políticas de renda e políticas públicas de modo geral; a reforma do setor previdenciário privado. (PAULANI, 2008)

Todas essas reformas estão, no plano político, amplamente amparadas pelo Plano Diretor de Reformas do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). É esse documento que passa a orientar todo o ordenamento jurídico relacionado à CT&I a partir da racionalidade de um novo Estado reformado, induzindo efetivas mudanças na universidade pública requeridas pelo modelo de gestão econômica acima indicado. Nas universidades públicas, essas mudanças foram a passos largos tomando forma ao longo das últimas duas décadas, por meio de alterações legislativas², publicação de Planos, conferências e novas diretrizes para a política industrial.

A inclusão das universidades e centros de pesquisas num chamado terceiro setor do Estado, ou no Núcleo de serviços não exclusivos do Estado, no âmbito do PDRE, passa a operar significativa mudança cultural, possibilitando novas relações da universidade com o Estado, sobretudo, no que diz respeito a seu financiamento direto, à contratação dos servidores, na relação dos seus professores com suas pesquisas e com os conhecimentos produzidos, dando feição a à instituição.

Nesse sentido, demonstra-se que a reforma do Estado está orientada por uma nova gestão do fundo público em favor do capital, sob a forma de investimentos infraestruturais, pela entrega de um nicho de mercado rentável com as vendas do patrimônio público na forma de empresas estatais, com a reforma

2 Podemos destacar como principais alterações legislativas: a Lei de Inovação Tecnológica no 10.973/2004 e conhecida como “Lei do Bem” no 11.196/2005, além da criação dos fundos setoriais, a partir de 1997.

previdenciária, ao retirar o Estado do processo produtivo direto e a reforma universitária com duas amplas funções: certificação em massa e empresariamento do conhecimento. (SILVA JÚNIOR; KATO; FERREIRA, 2012)

De acordo Silva Júnior *et al.* (2012, p. 121),

A ortodoxia que iria orientar todo o processo de reforma, e que de fato hoje vemos realizada, não foi escondida de ninguém que estivesse um pouco atento ao pronunciamento de FHC. “Tenho repetido à exaustão, mas não custa insistir: isto não significa que a ação do Estado deixe de ser relevante para o desenvolvimento econômico. Ela continuará sendo fundamental, mas mudando de natureza”. [...]. A identidade das instituições universitárias estatais públicas deveria submeter-se à assertiva de FHC de que ‘em vez de substituir o mercado, trata-se, portanto, de garantir a eficiência do mercado como princípio geral de regulação’. Para a realização do novo modelo de desenvolvimento, segundo Cardoso, a infraestrutura econômica e social constituía-se em ponto fundamental. [...].

Destaca-se o papel da educação para o novo modelo de desenvolvimento econômico adotado. A educação nos mais diversos níveis e modalidades passa a cumprir papel essencial na produção real de valor.

Aqui, portanto, a educação brasileira deveria, em seus níveis e modalidades, ser reformada. a Educação Básica e profissional deveria prover um incremento qualitativo e quantitativo na força de trabalho e a necessidade de exportação de produtos com alto valor agregado exigiria a produção de tecnologia e inovação, e, para isso, a demanda inequívoca de uma reforma educacional voltada para o trabalho e de natureza pragmática se punha como solução. (SILVA JÚNIOR *et al.*, 2012, p. 121).

Nesse aspecto, as reformas educacionais foram sendo processadas com destaque para as mudanças na educação universitária: novas políticas de avaliação, sobretudo, de avaliação em nível pós-graduado capitaneado pela agência CAPES; expansão de vagas nas universidades públicas pelas mais variadas modalidades: REUNI, em 2007, Universidade Aberta do Brasil- UAB, em 2006; a produção de planos específicos de educação como os Planos Nacionais de Pós-Graduação, que passam a orientar, juntamente com a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior e o PAC da Ciência e Tecnologia, a formação e mobilidade internacional dos estudantes e professores pelo fomento de bolsas de estudos, estágios acadêmicos e participação em eventos internacionais, a criação de novos cursos, a produção do conhecimento, o financiamento de pesquisas e as regras de avaliação.

Há uma relação cada vez mais estreita entre a esfera educacional e a esfera econômica em face da opção de desenvolvimento produtivo e financeiro do país, onde a política econômica passa a ser a grande indutora das políticas públicas

educacionais. É sob essa nova estrutura que a universidade estatal pública, como espaço de realização do fundo público, passa a ser considerada a “espinha dorsal” do desenvolvimento produtivo e financeiro do país, atribuindo-se às atividades dessa instituição grande peso social e econômico.

PNPG 2011-2020: A ATUAL PROPOSTA DE FINANCIAMENTO PARA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL

Oficialmente, o Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020 cumpre o objetivo de definir novas diretrizes, estratégias e metas com vistas ao desenvolvimento da pós-graduação e pesquisa no Brasil para o próximo decênio. Alguns eixos são destacados como centrais no âmbito deste documento: a expansão do Sistema Nacional de Pós-Graduação; a criação de uma agenda nacional de pesquisas; o papel de indução da CAPES e do CNPq; o aperfeiçoamento da avaliação; o apoio aos demais níveis de ensino e a formação de recursos humanos para empresas.

Quando analisados os antecedentes do PNPG 2011-2020, nota-se que há uma indução histórica, de base econômica, expressa nos planos anteriores, que corroboram a hipótese apresentada por Silva Junior e Kato (2016), de que há uma relação direta entre a condução política de nosso recém Sistema Nacional de Pós-graduação e nosso modelo de desenvolvimento econômico, que funcionaliza o papel da universidade e do conhecimento ali produzido para a reprodução ampliada do capital.

Na leitura atenta do atual PNPG, identifica-se, na introdução do documento, a importância de se garantirem as condições para o desenvolvimento de pesquisas acadêmicas, assegurando autonomia científica às instituições “com largas margens de independência das urgências e imediatismos postos seja pelo mercado, seja pela sociedade”. Entretanto, afirma-se que o ineditismo do plano consiste em que “a afirmação da autonomia deve ser acompanhada de uma maior sensibilidade para com formas renovadas de interação com a sociedade” (BRASIL, 2010, p. 8).

Ou seja, a estrutura pós-graduada brasileira, que produz pesquisa/conhecimento, é estratégica para o desenvolvimento produtivo brasileiro:

Aqui são várias as frentes de trabalho. Temos em mente duas em especial: 1. A criação de instrumentos que possibilitem a atenuação da distância entre a produção do conhecimento e a apropriação pública e 2. A participação da universidade enquanto instituição na formulação e/ou implementação nas metas nacionais de desenvolvimento. [...] diz respeito às possibilidades de incorporar o conhecimento

disponível na universidade para a resolução de grandes problemas de natureza geopolítica presentes no cenário nacional e que sejam portadores claro de futuro. (BRASIL, 2010, p. 9).

Tal constatação foi comprovada por Kato (2013) em sua tese, que analisou a nova política de financiamento de pesquisas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e as possíveis mediações entre a política econômica adotada no Brasil a partir da década de 1990 e o papel que essa agência cumpre na agenda de políticas públicas produtivas do país.

O estudo de Kato (2013) indicou que a política econômica brasileira adotada a partir da década de 1990 explica as ações adotadas pelo CNPq a partir dos anos 2000. Ao ingressar na predominância financeira, o país teve que implementar uma série de reformas estruturais para se tornar atrativo aos investimentos produtivos e financeiros.

A prioridade central do país nessa nova adesão ao capital financeiro passou a ser a preservação de garantias constitucionais aos credores. São esses os objetivos que vêm orientando, de acordo com Kato (2013), há quase duas décadas qualquer reforma econômica, política e educacional no país. No plano político, a reforma do Estado brasileiro anunciada no início da era FHC (1995-2002) foi a mais cabal tradução desse conjunto de medidas adotadas após o Plano Real. É ela quem passa a orientar todas as reformas nas instituições, com destaque para as mudanças nas práticas acadêmicas das universidades públicas e na produção de conhecimento.

Desse ponto de vista, orientado por uma nova agenda de crescimento do país, dado a conjuntura internacional e às alianças políticas com o empresariado nacional, Lula (2003-2010), ao assumir a presidência da República, optou pela manutenção da agenda ortodoxa de gestão da economia, mas tentou buscar alternativas de crescimento produtivo e de ampliação de investimentos em longo prazo. Seu projeto político iniciado em 2003 se expressou de modo mais cabal pela implementação de uma nova política industrial. (KATO, 2013)

Em relação a sua coleção de práticas de política econômica, Lula retomou a Política Industrial Nacional e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PITCE e PDP) com foco na inovação e na relação cooperativa entre Estado, universidades e mercado. Essas opções de sua política econômica produziram mudanças no paradigma de financiamento público de pesquisas do CNPq, expresso na publicação dos primeiros editais de apoio à pesquisa científica e tecnológica, e em novo aparato jurídico-legal, como a Lei de Inovação Tecnológica (Lei no 10.973/2004) e a Lei do Bem (Lei no 11.196/2005).

Além disso, esse novo desenho da política de financiamento, passa a orientar-se pela Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)

que se baseia: no foco na inovação, incentivo à formação de um pesquisador-criador, ênfase nas pesquisas de natureza aplicada em detrimento das pesquisas de natureza acadêmica, forte subvenção pública orientada para o crescimento econômico, visando a posicionar o Brasil em plataforma de valorização financeira. (KATO, 2013)

Tais orientações, portanto, também se apresentam explicitamente na análise do atual PNPG, visto haver uma linha de continuidade política de Lula da Silva com sua sucessora, que manteve a agenda econômica e produtiva do país. Na leitura do PNPG em vigor, constatou-se sob várias perspectivas: a criação de uma agenda nacional de pesquisas e a formação de pesquisadores com vistas a integrar a produção de conhecimento e sua apropriação pelas empresas; forte papel de indução das agências CAPES e CNPq na produção de novos conhecimentos e na formação de pesquisadores e de cursos de pós-graduação voltados para áreas estratégicas da política industrial (engenharias, tecnológicas, química, fármaco, etc.) via editais.

Em relação ao ‘Financiamento da Pós-Graduação’ o V PNPG aborda a questão afirmando que a referência de financiamento se dá predominantemente por duas esferas distintas: “Os dispêndios do setor federal, com foco nas duas maiores instituições de fomento, CAPES e CNPq, e os dos setores estaduais - nesse caso, as Fundações de Apoio à Pesquisa (FAP’s)”. Desse ponto de vista, parte da agenda nacional que cumpre a esse plano para o próximo decênio, estimularia a ampliação e diversificação de financiamento, pois segundo dados nacionais a maior estrutura de financiamento no Brasil para as atividades de pós-graduação advém dos recursos públicos federais, na figura da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível Superior (CAPES) e do CNPq e, estaduais, por meio das FAP’s (Fundações de Amparo à Pesquisa), na promoção direta do financiamento de pesquisas por via de editais. De outro lado, o financiamento da pós-graduação se realiza pelo Ministério da Educação (MEC), mediante o pagamento do salário de professores com dedicação exclusiva, doutores e com tempo integral para se dedicarem às pesquisas.

Assim, consolida-se a política de indução pela via de editais, que buscam estimular a produção de conhecimento e a formação de pesquisadores em áreas consideradas estratégicas para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior e a Política de Desenvolvimento Produtivo.

No âmbito do setor privado, o financiamento da pós-graduação dar-se-á pela via de concorrência aos editais de apoio à pesquisa das agências de fomento e, ainda, por programas específicos que objetivam estimular o suporte financeiro a esses programas, a exemplo do Programa de suporte à Pós-graduação das

Instituições de ensino particulares (PROSUP), oferecido via editais pela CAPES, que incluem pagamento de bolsas aos alunos e taxas escolares.

Há a indicação no âmbito do PNPD de que haja ampliação e correções desse programa, sobretudo em busca de estímulo, como na ampliação de oferta de Bolsas de Produtividade para a dedicação integral dos professores a suas atividades:

O setor privado carece, fundamentalmente, de pessoal docente de alto nível em tempo integral. Ocorre, no entanto que dificilmente esses podem ser contratados com os recursos provenientes das taxas escolares e auxílio tese em cursos com pelo menos o conceito 3. [...] A grande dificuldade das instituições particulares, a retenção de professores doutores em dedicação exclusiva, não está sendo resolvida pelo PROSUP e nem por outros mecanismos, tais como a bolsa de produtividade do CNPq. (BRASIL, 2010, p. 304).

De outro lado, há a indicação para criação de novas linhas de crédito para induzir a expansão e o financiamento da pós-graduação. Tal indicação apresenta-se na meta 14 do atual PNE, que, na sua estratégia 14.3, indica “Expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação *stricto sensu*”. Nesse sentido, “A adoção de novas modalidades de crédito subsidiado para estudos de mestrado e doutorado, bem como outras formas de financiamento às instituições universitárias e de pesquisa particulares que mantenham programas de excelência precisam ser consideradas com urgência”. (*Idem*, p. 280)

Outros dois pontos em destaque no âmbito do PNPG merecem especial atenção para os fins deste trabalho. O primeiro diz respeito à recomendação de reformas no arcabouço legal, para que as agências de fomento federais e estaduais tenham maior flexibilidade no uso dos recursos destinados à Ciência, tecnologia e Inovação (CT&I), sobretudo, no âmbito dos órgãos de prestação de contas como Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU), Advocacia-Geral da União (AGU) e Ministério Público da União (MPU):

O pesquisador pode e deve, além de promover a inovação, participar da inserção do resultado de sua pesquisa no mercado produtivo. Esse fato já foi registrado na proposta MEC/MPOG, que cuida da flexibilização da dedicação exclusiva, e em outros estudos. Essa iniciativa oficializa a prestação de serviços que não tenham qualquer caráter acadêmico; resolve os problemas apresentados pelo TCU, relativos à participação do pesquisador em empresa, incluindo-se a possibilidade de dirigentes das IFES ocuparem simultaneamente cargos de direção nas administrações das fundações de apoio. Um primeiro passo nesse sentido seria estimular a criação de uma carreira específica para esses cientistas, vinculada a um órgão federal, como por exemplo o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Isso possibilitaria um maior aproveitamento do conhecimento desses pesquisadores, que poderiam ser envolvidos em estudos compartilhados entre universidades, indústrias ou outros órgãos públicos. (BRASIL, 2010, p. 279).

A eliminação dos entraves burocráticos que impedem as atividades de assessoria e consultoria de pesquisadores do Regime Jurídico Único às empresas públicas e privadas e, ainda, a flexibilização das amarras que cerceiam a contratação, pelo sistema público, de *experts* nacionais e internacionais estão contempladas em grande parte pela Lei no 13.243/2016, ou *novo Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação*, indicando que o projeto nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) em curso no país alcança, sobretudo, o âmbito da produção de conhecimento, por meio da atuação da pós-graduação, com metas de Estado cada vez mais ‘ambiciosas’ em relação à expansão, à diversidade no financiamento (público e privado) e à internacionalização, dispostas não somente no marco regulatório específico (o PNPG), mas no planejamento do sistema mais ampliado, da Ciência e Tecnologia e Plano Nacional de Educação, conforme exposto no item seguir.

O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E AS DIRETRIZES PARA A PÓS-GRADUAÇÃO

O Plano Nacional de Educação em vigor, implementado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência para os próximos dez anos, apresenta vinte metas para educação a serem cumpridas até o ano de 2024.

Em relação às diretrizes para a pós-graduação, apresenta-se a Meta 14, que dispõe sobre as estratégias para sua expansão e financiamento: “elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores”, cujos desdobramentos se ampliam em 14 estratégias:

14.1) expandir o financiamento da pós-graduação *stricto sensu* por meio das agências oficiais de fomento; 14.2) estimular a integração e a atuação articulada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e as agências estaduais de fomento à pesquisa; 14.3) expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação *stricto sensu*; 14.4) expandir a oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância; 14.5) implementar ações para reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas a programas de mestrado e doutorado; 14.6) ampliar a oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu*, especialmente os de doutorado, nos campi novos abertos em decorrência dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas; 14.7) manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência; 14.8) estimular a participação das mulheres nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, em particular aqueles ligados às áreas de Engenharia, Matemática, Física, Química, Informática e outros no campo das ciências; 14.9) consolidar programas,

projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileiras, incentivando a atuação em rede e o fortalecimento de grupos de pesquisa; 14.10) promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão; 14.11) ampliar o investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação, bem como incrementar a formação de recursos humanos para a inovação, de modo a buscar o aumento da competitividade das empresas de base tecnológica; 14.12) ampliar o investimento na formação de doutores de modo a atingir a proporção de 4 (quatro) doutores por 1.000 (mil) habitantes; 14.13) aumentar qualitativa e quantitativamente o desempenho científico e tecnológico do País e a competitividade internacional da pesquisa brasileira, ampliando a cooperação científica com empresas, Instituições de Educação Superior (IES) e demais Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs); 14.14) estimular a pesquisa científica e de inovação e promover a formação de recursos humanos que valorize a diversidade regional e a biodiversidade da região amazônica e do cerrado, bem como a gestão de recursos hídricos no semiárido para mitigação dos efeitos da seca e geração. (BRASIL, 2014, p. 12).

Tal como previsto no principal manifesto político da pós-graduação já apresentado no item anterior, as estratégias vislumbradas no PNE mantêm linha de continuidade com as políticas apresentadas no âmbito do PNPG, que se caracterizam pela indução e regulação ao uso do fundo público via agências de fomento (CAPES e CNPq), Fundações estaduais de amparo à pesquisa, para a expansão da pós-graduação, além do financiamento para as Instituições de Ensino Superior privadas com previsão de incremento ao Programa de Financiamento Estudantil (FIES) estendido agora à pós-graduação *stricto sensu*, o que pode conferir à este nível educacional um papel central na produção de um conhecimento orientado pela demanda da predominância financeira e de mercado.

Na última década, os elementos oferecidos pelo histórico jurídico-normativo mostram um processo em transição, na qual a CAPES assume o papel de incentivar e conduzir um pretense desenvolvimento econômico e social do país, justamente pautada na expansão da pós-graduação, que, de fato, será consolidada quando a transferência de tecnologia e recursos assumir ainda maior importância na vida institucional de pesquisadores, programas de pós-graduação e empresas e que favoreçam a redução das discrepâncias existentes na pesquisa e na pós-graduação entre as regiões do país.

Ações nessa direção já se colocam na prática, seja por regulações como a Lei Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, de Inovação Tecnológica, que “estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País” (BRASIL, 2004, p. 1); e a Lei do Bem, Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, que criou a concessão

de incentivos fiscais às pessoas jurídicas que realizarem pesquisa, cuja essência se firma pelo desenvolvimento de inovação tecnológica que orienta demandas do capital produtivo, ou ainda, no último PNPG.

O V PNPG, com vigência de 2011 a 2020, parece concretizar e fortalecer uma política que se consolida há quase duas décadas, numa tentativa de mudar a cultura da educação superior, especialmente pública, a qual a produção do conhecimento e a formação de novos pesquisadores ficam comprometidos ao desempenho da produção, principalmente, pelo “Aumento do valor agregado de nossos produtos e a conquista competitiva de novos mercados no mundo globalizado.” (BRASIL, 2010, p. 37 e 255). Nesse contexto, a questão do financiamento da pós-graduação se torna referência, pois, para quintuplicar o número atual de titulados - que em 2013 conferia 45.067 mestres e 15.287 doutores (GEOCAPES, 2014) - será necessário investigar as estratégias para essa façanha de tamanho porte.

O Brasil buscou aprimorar os mecanismos de fomento à pós-graduação, à Ciência, à Tecnologia e Inovação (CT&I), especialmente no governo Lula da Silva, com renovação do papel da regulação e do fomento à pesquisa, em especial por agências executoras de um pacto nacional de CT&I, como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), agência de regulação e fomento que subsidia o Ministério da Educação no âmbito da pós-graduação, de cujo orçamento se observa a expansão e diversificação na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – CAPES - Total do Orçamento por itens de ação, valor executado, 2004-2015, em R\$1.000,00

AÇÃO	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015	Δ% 2004- 2015**	Δ% 2014- 2015
Bolsa de Estudo	953.330	1.056.526	1.414.598	2.255.273	3.607.730	5.323.126	6.811.795	614,5	28,0
Pais	754.646	798.544	913.088	1.230.482	1.985.322	2.646.816	2.251.862	198,4	-14,9
Exterior	176.639	197.290	141.867	121.266	831.595	162.219	138.233	-21,7	-14,8
Política Industrial	-	59.420	68.819	126.810	..	..	..	...	...
Novas Fronteiras/ CsF*	-	-	24.243	29.485	..	1.588.911	3.338.240	#REF!	110,1
Cooperação Internacional	22.043	1.271	83.748	125.894	..	..	..	...	...
Coop. Inter. Para Educação Básica	-	-	-	4.412	..	..		...	...
Plano Nacional de Pós-Graduação	-	-	18.299	97.686	..	..		...	...
Iniciação à Docência/ PIBID	-	-	-	117.462	..	..		...	...
Educação Básica (UAB/ PARFOR)	-	-	164.531	401.772	790.812	925.178	1.083.458	462,3	17,1
Fomento	30.862	51.702	361.655	354.608	968.688	443.033	138.008	1335,5	-68,8
Pós-Graduação	30.862	51.702	143.402	187.393	605.515	166.177	80.498	438,5	-51,6
UAB	-	-	218.252	108.746	..	..	..	...	...
Educação Básica	...	...	...	58.467	363.172	276.856	57.510	...	...
Portal Periódicos	93.540	138.181	162.445	171.470	227.003	193.533	291.310	106,9	50,5
Avaliação	13.180	10.335	11.245	13.461	13.762	12.446	11.890	-5,6	-4,5
VALOR TOTAL	1.090.912	1.256.744	1.949.943	2.794.812	4.817.183	5.972.138	7.253.003	447,4	21,4

Fonte: CAPES.

* Confere ao Programa Ciência Sem Fronteiras.

** O valor da evolução do investimento executado na Educação básica corresponde ao período de 2008 a 2015, quando decorreu seu início.

A tabela 1, demonstra a relação da Capes com o financiamento dos Programas de Pós-Graduação; os dados evidenciam um acréscimo de 833,6% no

total do orçamento, no período de 2004 a 2015, especialmente voltado à expansão das ‘bolsas de estudo’, com destaque ao Programa Novas Fronteiras. Em 2010, ainda como Programa Novas Fronteiras, representava 1,3% do orçamento reservado às bolsas, na formação do Programa Ciências sem Fronteiras – CsF. A partir de 2010, os dados passam a mudar. O programa toma tal importância que, no orçamento de 2014, chega a 30% e, em 2015, toma cerca de 50% dos recursos da Agência. Observa-se, com isso, que a política de financiamento da CAPES estabeleceu o programa CsF como prioritário na destinação de bolsas, chegando, em 2015, a receber 3,1 bilhões de reais enquanto todas as demais bolsas de pós-graduação do país receberam 2,1 bilhões de reais no mesmo ano.

Vale destacar, que, embora o PNPG tenha se voltado para a expansão da titulação, a expansão do orçamento da Capes, como apresentado, vem favorecendo a expansão da graduação e do doutoramento, com bolsas em áreas prioritárias, que, no contexto de crise, ainda apresentam futuro incerto. No entanto, a *formação de novos doutores* remete não somente às estratégias de expansão, mas ao desenvolvimento produtivo e tecnológico do país:

A formação de doutores tem sido considerada de extrema importância na produção e transmissão do conhecimento e é considerada um indicador do tipo de sociedade moderna que se deseja construir. [...] em 2008, existiam 132 mil doutores no Brasil, correspondentes a 0,07% da nossa população. Para alcançar as proporções dos países desenvolvidos seria necessário, no mínimo, multiplicar esse número por cinco vezes. (BRASIL, 2010, p. 255).

Assim, posta a necessidade de multiplicação dos novos doutores, na tese intitulada *O trabalho do Professor jovem-doutor na pós-graduação: produção de conhecimento e discurso do professor* (FERREIRA, 2015) destacou-se que a vivência na formação doutoral numa lógica de avaliação por produção científica, sob novos critérios de avaliação da Capes a partir de 1998, contribuiu para a forma naturalizada com que passou a ser encarado o cotidiano do trabalho intensificado, numa compressão do espaço-tempo de elaboração do conhecimento, que refletiu, por sua vez, na própria forma de orientar seus alunos de pós-graduação, “Mas, sobretudo, o contexto foi fundamental para se identificar um perfil altamente produtivo e empreendedores de projetos e financiamentos”. Nesse sentido, acrescenta-se que “o fetiche do trabalho docente está agregado ao ‘produto’, no caso, as produções científicas das quais decorrem os indicadores, [e] a qualificação da produção [...]”, e tudo mais que se relaciona com a produção e o financiamento desta e, por isso, o papel fundamental das Agências de fomento e FAP’s para a manutenção dessa lógica produtivista.

Este novo lugar do CNPq e da Capes, conferiu-lhes peso estratégico na construção de um pacto nacional entre universidade-Estado-mercado (capital

financeiro), atuando precipuamente na formação de recursos humanos pelo fomento das mais variadas modalidades e níveis de bolsas aliado a um novo formato de financiamento que passou a induzir a produção de conhecimento nas universidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tal como se expôs na introdução deste artigo, quando se apresentou a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) no 395/2014 e a aprovação do novo marco regulatório para a ciência, tecnologia e inovação representado aqui pela Lei no 13.243/2016, o Brasil vem ampliando seu escopo de reformas estruturais, que traduzem a atualização de um projeto nacional que se institucionaliza, a conta-gotas, desde a década de 1990, em direção à mercantilização da educação superior, especialmente da pós-graduação, como principal agente de produção de conhecimento e inovação.

Quando aqui se analisou tal adaptabilidade pela via da Educação Superior, especificamente da pós-graduação, verificou-se a necessidade exposta pelo atual PNPG em relação a ampliação e diversificação de financiamento, com maior abertura ao investimento privado, e expansão na atuação das agências de fomento e FAP's; consequentemente, entende-se, o direcionamento a pesquisas mais voltadas ao setor produtivo. Do mesmo modo, observa-se a concretização sob a forma de metas bem expostas no atual PNE, o qual prevê estratégias que passam tanto pela expansão pública de financiamento, quanto pelo meio privado-mercantil, via PROSUP ou, ainda, pela implantação do FIES para a pós-graduação stricto sensu, justamente para alcançar a expansão do número de doutores.

Ao contrário da aparência propagandeada pelo discurso neoliberal, que, ideologicamente, baseia-se na desnecessidade do público (OLIVEIRA, 1999) no financiamento e na expansão da educação, ao se proceder à análise desses planos, a coleção de práticas políticas em vigor nos indica o contrário: é o fundo público sob a forma de orçamento federal e estadual via agências de fomento como CAPES, CNPq e Fundações de Apoio estaduais à pesquisa que direciona um ordenamento jurídico competente e flexível que vem colocando em movimento a mercantilização das atividades da universidade estatal pública.

O projeto nacional de expansão e financiamento, por meio de agências de fomento, como Capes e CNPq, atende às exigências da adaptabilidade, sobretudo regulatória, por meio de Planos Nacionais citados, PNPG e PNE, que referenciam um pacto social mundializado que exige a presença do fundo público em suas políticas econômicas e no desenvolvimento produtivo, nos quais a ciência se engaja ao mercado na construção do novo pacto social, com unidade planetária,

que passa pela mudança na pós-graduação, do papel do professor-pesquisador, no financiamento das pesquisas e pela contradição entre as esferas indissociáveis e antagônicas - pública e privada.

REFERÊNCIAS

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. **Ameaça à gratuidade nas IES públicas, PEC 395 vai à votação em segundo turno.** Disponível em: <<http://andes-ufsc.org.br/ameaca-a-gratuidade-nas-ies-publicas-pec-395-vai-a-votacao-em-segundo-turno/>>. Acesso em: 18 de ago, 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html>. Acesso em: 1 maio 2016.

BRASIL. Lei no 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre os estímulos ao desenvolvimento científico à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jan. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13243.htm>. Acesso em: 04 jun. 2016.

_____. Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016.

_____. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-graduação-PNPG 2011-2020.** Brasília, DF: CAPES, 2010.

BRASIL. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-Lei no 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972, o Decreto-Lei

no 2.287, de 23 de julho de 1986, as Leis nos 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.245, de 18 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.336, de 19 de dezembro de 2001, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.053, de 29 de dezembro de 2004, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Medida Provisória no 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei no 8.661, de 2 de junho de 1993, e dispositivos das Leis nos 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, e da Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 nov. 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Lei no 10.973, de 02 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016.

_____. Casa Civil. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx>. Acesso em: 18 ago. 2016.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

CHAUÍ, Marilena. Ideologia neoliberal e universidade. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Celia (Orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 27-51.

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

FERREIRA, Luciana Rodrigues. **O trabalho do Professor jovem-doutor na pós-graduação**: produção de conhecimento e discurso do professor. 2015. 204 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de São Carlos, SP, 2015.

GEOCAPES. **Distribuição de Programas de Pós-graduação no Brasil 2004 e 2014**. Visão Analítica. Planilha do Excel. 2014. Disponível em: <<http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>>. Acesso em: 27 mar. 2016.

KATO, Fabíola. **A nova política de financiamento de pesquisas**: reforma no Estado e no novo papel do CNPq. 2013. 179 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos-SP, 2013.

OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Celia (orgs.). **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. 2ª ed. Petropolis: Vozes, 1999. p. 55-81.

PAULANI, Leda. **Brasil Delivery**. São Paulo: Boitempo, 2008.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff**. [durante a cerimônia de sanção do marco legal da ciência, tecnologia e inovação e lançamento da chamada universal] - Brasília. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-a-cerimonia-de-sancao-do-marco-legal-da-ciencia-tecnologia-e-inovacao-e-lancamento-da-chamada-universal-brasilia-df>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; KATO, Fabíola Bouth Grello. A política de internacionalização da educação superior no Plano Nacional de Pós-graduação (2011-2020). **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 2, n. 1, p. 138-151, jan./abr. 2016. Disponível em: <<http://ojs.fe.unicamp.br/ged/RIESup>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; PIMENTA, Alan Victor; KATO, Fabíola Bouth Grello; FERREIRA, Luciana Rodrigues; ANELLI JÚNIOR, Luiz Carlos. **Os**

significados do trabalho do professor pesquisador na universidade estatal pública mercantilizada. Relatório Científico Final. (Processo FAPESP nº 2009/08661-0). set. 2012.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; KATO, Fabiola Bouth Grello; FERREIRA, Luciana Rodrigues. Universidade pública brasileira: mercantilização do conhecimento e certificação em massa. In: ARELARO, Lisete; FRANCA, Gilberto Cunha; MENDES, Maira Tavares (orgs.). **Às portas da universidade:** alternativas de acesso ao ensino superior. São Paulo: Xamã, 2012. p. 33-53.

FABIOLA BOUTH GRELLO KATO é doutora e Mestre em Educação pela Universidade Federal de São Carlos. Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Pará na linha de pesquisa de Política Educacional. Pesquisadora da Rede Universitas/Br, participando do OBEDUC “Políticas da Expansão da Educação Superior no Brasil”. E-mail: fabiola_kato@hotmail.com.

LUCIANA RODRIGUES FERREIRA é doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos, na linha de Estado, política e Formação Humana. Mestre em educação pela Universidade Federal do Pará. Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia (Unama). Pesquisadora da Rede Universitas/Br, participando do OBEDUC “Políticas da Expansão da Educação Superior no Brasil”. E-mail: lucianarofer@gmail.com.

*Recebido em setembro de 2016
Aprovado em outubro de 2016*

As políticas de educação superior na esteira dos organismos internacionais

The higher education policies in wake of international organizations
Las políticas de educación superior en la estela de las organizaciones internacionales

OLGAÍSES CABRAL MAUÉS
ROBSON DOS SANTOS BASTOS

Resumo: Resultados iniciais de uma pesquisa em curso, com financiamento do CNPq; analisa a relação entre a internacionalização da educação superior, a agenda dos organismos internacionais e as políticas de formação docente no Brasil. Estudo bibliográfico sobre as estratégias adotadas pela União Europeia para o desenvolvimento da Educação Superior; os documentos da OCDE, BM e UNESCO e suas implicações sobre as políticas de formação no Brasil. Conclusões iniciais indicam que há uma grande similitude entre o propagado internacionalmente e o que se encontra na legislação brasileira sobre o assunto.

Palavras-chave: Organismos internacionais; internacionalização da educação superior; formação de professores.

Abstract: This study brings initial results of an ongoing research, funded by CNPq. It analyzes the relationship between the internationalization of higher education, the agenda of international organizations, and teacher training policies in Brazil. It is a bibliographical study on the strategies adopted by the European Union for the development of higher education, OECD documents, World Bank, and UNESCO and its implications for education policies in Brazil. Initial results indicate that there is a great similarity between the internationally spread and what is in the Brazilian legislation on the subject.

Keywords: International organizations; internationalization of higher education; teacher training.

Resumen: Resultados iniciales de una investigación en curso, financiado por CNPq; analiza la relación entre la internacionalización de la educación superior, la agenda de las organizaciones internacionales y las políticas de formación docente en Brasil. Estudio bibliográfico sobre las estrategias adoptadas por la Unión Europea para el desarrollo de la educación superior; documentos de la OCDE, BM y UNESCO y sus implicaciones para las políticas de formación en Brasil. Resultados iniciales indican que existe una gran similitud entre la difusión a nivel internacional y lo que está en la legislación brasileña sobre el tema.

Palabras clave: Organizaciones internacionales; internacionalización de la educación superior; formación de profesores.

INTRODUÇÃO

O mundo se tornou global. A internacionalização é um fenômeno que se aprofunda no século XXI. As barreiras e as fronteiras geográficas foram rompidas no que diz respeito ao movimento de pessoas e a divulgação do conhecimento. A educação, enquanto fenômeno social, seguiu essa rota e se universaliza, quer seja por meio das trocas que ocorrem cotidianamente, possibilitadas pelos diferentes meios de comunicação, quer seja pelo estímulo que vem sendo dado à mobilidade de estudantes, de docentes, de pesquisadores no interior dos países e entre estes.

No mundo capitalista, o interesse pelo processo de internacionalização se intensifica, tendo em vista a possibilidade de ampliação de mercados; da terceirização de mão de obra, sempre à procura daquela que possa ser a mais barata; da utilização das inovações tecnológicas que permitem, dentre outros fatores, a disseminação das informações; da livre circulação de mercadorias; enfim, da possibilidade de o capital passar a uma etapa mais avançada que é a da financeirização, forma mais veloz de acumulação de riqueza, dentro da lógica do modo de produção capitalista.

Nesse contexto, o mundo teria virado uma aldeia global, como já vaticinava McLuhan (1972), ao indicar o surgimento de um mundo totalmente interligado em todos os aspectos, seja políticos, econômicos ou sociais. Os meios de comunicação, sobretudo a rede mundial de computadores, contribuem de forma positiva ou negativa para o desenvolvimento desse fenômeno.

Nessa perspectiva, é preciso que se analise o processo de internacionalização decorrente dessa globalização ou mundialização, como o chama Chesnais (1996) evidenciando ser esta resultado da “mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914” (p.34). Segundo o autor, esse processo de mundialização foi resultante também de políticas neoliberais “de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas” (*Ibidem*).

O papel dos organismos multilaterais se aprofundou com a mundialização. Os meios e os recursos se ampliaram, permitindo maior participação/ingerência desses organismos nos países em desenvolvimento em diferentes áreas. O processo de internacionalização da educação se amplia e ganha cada vez mais espaço. Essa é a base que se busca tratar neste artigo, ou seja, a relação existente entre mundialização, que aponta para a internacionalização da educação, o papel e a agenda dos organismos internacionais e as políticas de formação de professores.

O artigo apresentará os primeiros resultados de uma pesquisa em curso, intitulada *A Internacionalização da Educação Superior, os Organismos Internacionais e os Impactos nos Programas de Formação de Professores*, aprovada pelo CNPq, cujo objetivo

é, a partir de documentos do Banco Mundial (2010, 2014), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2014)(2006 e 2013) e da UNESCO (2013a, 2014), analisar as orientações desses organismos e seus impactos sobre as políticas de formação no Brasil.

O texto está dividido em duas partes, sendo que, em um primeiro momento, são feitas algumas considerações sobre o processo de internacionalização da educação; em seguida, são analisados alguns documentos dos organismos já mencionados, fazendo-se o cotejo desse material com as políticas em vigor no Brasil.

A INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A internacionalização da educação tem seu período de maior desenvolvimento a partir da globalização e da mundialização do capital, que passou a atribuir à educação papel fundamental nesse processo, o que foi facilitado pelas tecnologias informacionais, que têm permitido maior mobilidade de dados e de conhecimento em todos os países.

Nos anos 1990, a internacionalização da educação ganha corpo a partir do momento em que é criada a Organização Mundial de Comércio (OMC), organismo internacional que nasce com o objetivo de fiscalizar e regulamentar o comércio mundial, resolver conflitos comerciais entre os países membros; gerenciar acordos comerciais; firmar acordos comerciais internacionais e supervisionar o cumprimento desses acordos entre os países membros (CAMPOS, 2009).

A educação passa a compor o âmbito daquela organização por meio da criação do GATS/AGCS (Acordo Geral sobre Comércio e Serviços), que, em 1999, adotou uma lista de 12 setores que englobava diferentes campos; são eles: 1. Negócios, como os serviços profissionais jurídicos, de contabilidade e de arquitetura; 2. Comunicação, como os serviços postais e de telefonia; 3. Construção e serviços de engenharia; 4. Distribuição; 5. Educação, como a Educação Superior; 6. Meio ambiente, como serviços de saneamento; 7. Financeiro; 8. Saúde; 9. Turismo e viagem; 10. Recreação, cultura e esporte; 11. Transporte; 12. Serviços de cunho genérico.

Dessa forma, a educação, na concepção da OMC/GATS, deixa de ser direito, um bem, e assume a forma de serviço. Para Abreu (2005,

Os bens são “tangíveis, visíveis, armazenáveis e seu comércio é efetuado pela passagem física, pelas fronteiras”, diferentes dos serviços, que “são considerados intangíveis, invisíveis, não duráveis, transitórios, indivisíveis, esgotáveis e, até mesmo, porque sua produção e consumo acontecem ao mesmo tempo” (p. 507).

Nessa lógica, a OMC/GATS regulamenta o que considera formas de prestação de serviços, agrupando-as em quatro modalidades: serviços transfronteiriços, aqueles oferecidos por um país a outro; b) serviços consumidos por pessoas de um país no exterior; c) serviços prestados por países em outro território, modalidade conhecida como presença comercial; d) serviços prestados por pessoas de um país em outro país.

A regulamentação da educação como serviço abre uma porta que permite a transformação desse bem em uma mercadoria valiosa e, como tal, cobiçada por um grande número de empresários nela que veem a possibilidade de aumentar seus lucros, tendo em vista a imensa clientela disponível em todo o mundo.

Siqueira (2004) alerta para o fato de que a OMC/GATS classifica os serviços de educação de forma a abranger todos os níveis e modalidades, indo desde a chamada educação primária, passando pelo ensino médio e superior, incluindo também a educação de adultos, Educação a Distância, consultorias, avaliação (testes), gestão e, também, as pesquisas. Pode-se imaginar o imenso mercado que se descortina com esse acordo.

A transformação da educação em serviço impulsionou significativamente a sua internacionalização no mundo, pelo fato de que no espírito do capitalismo as diferentes formas de oferta de serviço, em todas as modalidades, passaram a ser exercitadas numa ascendência dos países desenvolvidos sobre os ainda em processo de desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, a educação passa a ser considerada como ferramenta importante para o desenvolvimento das nações. Um exemplo dessa compreensão é a Estratégia de Lisboa (COMISSÃO EUROPEIA, 2000), envolvendo a União Europeia, visando a transformar essa parte do planeta na economia mais desenvolvida do mundo, tendo a educação como ponto de partida e de chegada.

A importância da educação enquanto fator de desenvolvimento está presente nos pilares estabelecidos nos documentos firmados nessa Estratégia. Tanto no pilar econômico, que visa a dar o salto para uma economia competitiva e baseada no conhecimento, quanto no pilar social, que busca a modernização do modelo social europeu via investimento em recursos humanos; nesse sentido, o fator educacional se constitui na mola propulsora.

Pode-se dizer que as bases dessa Estratégia tiveram sua origem em 1998, na Sorbonne, em Paris, no encontro entre ministros da educação da Alemanha, França, Itália e Reino Unido e que, em 1999, viria a se constituir de forma mais contundente e organizada no chamado “Processo de Bolonha”, que teve como um de seus objetivos a construção do Espaço Europeu de Ensino Superior e, assim, conduzir uma Europa da ciência e do desenvolvimento. A estratégia adotada buscou colocar aqueles quatro países europeus como reguladores do

ensino superior na região, onde pudessem proporcionar: “1) a livre circulação dos cidadãos; 2) a oportunidade ampliada de emprego; e 3) o desenvolvimento do continente europeu como um todo” (OLIVEIRA; WIELEWICKI, 2010, p. 224). Com isso, pôde-se criar margem para a comoditização da Educação Superior na Europa como referência para o desenvolvimento de estratégias semelhantes em outros continentes.

É importante destacar que esse objetivo leva necessariamente a um processo de internacionalização que inclui a mobilidade de alunos e de docentes, o que implica a troca não apenas de conhecimento, mas também de *mores* e cultura, contudo, não de forma multilateral.

Lima e Maranhão (2009) utilizam o conceito de “internacionalização ativa e passiva” para situar a relação desigual entre os países centrais e periféricos no desenvolvimento do ensino universitário no contexto da globalização. Para os autores, a dimensão “ativa” da internacionalização se caracteriza pela “implantação de políticas de Estado voltadas para a atração e acolhimento de acadêmicos, a oferta de serviços educacionais no exterior envolvendo a mobilidade de experts em áreas de interesse estratégico” (p. 586) uma prática comum aos países centrais, ao passo que nos países periféricos a relação é outra, neste caso, por meio da

Emissão de acadêmicos (principalmente professores-pesquisadores) para se formar nos grandes centros, objetivando investir no desenvolvimento de uma elite intelectual capaz de influir sobre o processo de modernização de alguns setores, apesar do elevado risco de perdê-la frente à reduzida capacidade de oferecer atrativas condições de trabalho e remuneração ao término da formação (*Ibidem*).

Na virada do século, a relação ativa e passiva entre países torna-se bastante forte no contexto educacional, principalmente a partir do surgimento do discurso ideológico baseado na defesa da sociedade do conhecimento. Nesse contexto, a UNESCO (2008) diz que “estamos assistindo à emergência de um novo paradigma econômico e produtivo no qual o fator mais importante deixa de ser a disponibilidade de capital, trabalho, matérias-primas ou energia, passando a ser o uso intensivo de conhecimento e informação” (p. 7). Também deixa claro que o conhecimento passou a ser considerado força produtiva, levando, na sociedade capitalista, à disputa por sua posse.

Nessa perspectiva, a internacionalização pode levar a uma compreensão de monopólio do conhecimento, mas, ao mesmo tempo, à universalização deverá estar vinculada àqueles que, de forma direta ou não, são possuidores dessa força produtiva.

A educação, como serviço altamente comercializável, desperta a atenção de parte significativa do mundo, no caso a União Europeia, que vê na educação

uma forma de criação do conhecimento e procura utilizá-la no fortalecimento dos países membros dessa comunidade, que já congrega cerca de 25 países dos mais influentes.

No contexto da globalização e da mundialização da economia, a internacionalização da educação ganha fórum privilegiado, em função do significado que passa a ser dado a esse fenômeno social. A educação, sobretudo a de nível superior, passa a desempenhar o papel de produtora de conhecimentos que tenham valor econômico, isto é, que estejam voltados aos interesses do mercado, tratando a relação entre países centrais e periféricos de forma bastante distinta.

O Banco Mundial em um documento de 2003, cujo título é bastante sugestivo –“Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafios para la Educación Terciaria” - informa taxativamente que “A educação em geral e a educação superior, em particular, exercem hoje uma influência preponderante na construção das sociedades democráticas e das economias do conhecimento.” (BANCO MUNDIAL, 2003, p.33 - tradução nossa). Para esse organismo, o crescimento econômico depende tanto do capital quanto do conhecimento.

Pela importância desse documento do BM, em relação ao papel da educação no processo da produção do conhecimento, será feita uma breve análise, com o objetivo de destacar alguns pontos considerados fundamentais para o maior entendimento do papel desempenhado pelos organismos internacionais na internacionalização da educação superior.

Para o Banco Mundial (2003), a globalização e a diminuição dos custos das comunicações, Internet, transportes, além da mudança da legislação em muitos países, permitiu a abertura de fronteiras políticas e, assim, contribuiu para a mobilidade dos recursos humanos capacitados com conhecimentos adquiridos, dentro da lógica do capital. O Banco admite, com tranquilidade, a existência de um “mercado global de capital humano (p. 20)”, no qual apenas os que têm mais conhecimento podem participar. Isso eleva o conhecimento/educação a um fator propulsor de controle de cérebros, correspondendo a uma internacionalização ou, na linguagem da OMC/GATS, em prestação de serviços realizados por pessoas de um país em outro país.

Pode-se observar que, para essa instituição multilateral, o papel da educação terciária é fundamental para a estruturação da dita sociedade do conhecimento. E, para tanto, é preciso realizar a capacitação “de uma força de trabalho qualificada e adaptável de alto nível, incluindo os cientistas, profissionais, técnicos, professores de educação básica e secundária e futuros dirigentes governamentais, da administração pública e das empresas (BANCO MUNDIAL, 2003, p.28 - tradução nossa).

Aliás, o Banco Mundial (*idem*, p.78) indica no documento em questão, que orienta a construção da sociedade do conhecimento, que a profissão docente está mudando como resultado da introdução das tecnologias nos currículos. Em função disso, o professor pode “converter-se em facilitador da aprendizagem”. O que evidentemente irá alterar também a formação que deverá receber no ensino terciário.

OS ORGANISMOS MULTILATERAIS E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES: UMA AGENDA PARA A SOCIEDADE DO CONHECIMENTO

No processo de internacionalização da educação, a formação do professor desempenha um papel importante, tanto que vários organismos multilaterais têm elaborado documentos com recomendações aos países em desenvolvimento, propondo diretrizes políticas sobre como melhor formar o docente. Isso demonstra a preocupação dessas entidades internacionais em relação ao assunto, na medida em que identificam nesse profissional uma ferramenta que pode impulsionar a realização da sociedade do conhecimento.

A OCDE publicou, em 2006, um Relatório de Pesquisa intitulado¹ *Le rôle crucial des enseignants Politiques d'éducation et de formation Atirrer, Former et Retenir des enseignants de qualité*”. Esse documento apresenta dados interessantes, a partir dos quais são feitas recomendações sobre a profissão professor, demonstrando que há necessidade de se estabelecer políticas que recrutem *la crème de la crème* da juventude para a profissão professor. O Brasil não fez parte dessa pesquisa, mas as orientações apresentadas pela Organização nesse relatório (formação inicial e continuada; carreira e salário), de certa maneira, aparecem nos documentos oficiais brasileiros a respeito do assunto, tais como os últimos decretos que instituem a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decretos nº 6.755/09 e 7.415/10, revogados pelo Decreto nº 8.752/16).

Além disso, a OCDE tem criado indicadores e índices educacionais, documentos que vêm servindo de orientação para o estabelecimento de políticas para a educação em diferentes níveis. Esse é o caso do Programa Internacional de Avaliação de Alunos - PISA (Programme for International Student Assessment), aplicado a alunos na faixa dos 15 anos de idade; outro Programa desenvolvido pela OCDE é a Pesquisa Internacional sobre Ensino Aprendizagem - TALIS

1 O papel crucial dos professores. Atrair, Formar e Reter os Professores de Qualidade.

(*Teaching and Learning Internacional Survey*) - que envolve 34 países², realizada nos anos 2012 e 2013, esse indicador traz elementos que estão servindo de subsídios para os formuladores das políticas brasileiras. A pesquisa conduzida pela OCDE³ teve como objetivo apresentar subsídios sobre o trabalho do professor, tendo como elementos o ambiente de aprendizagem dos estudantes e as condições de trabalho dos professores.

O Banco Mundial é outro organismo que tem elaborado documentos com o mesmo fim; tanto é que em, dezembro de 2010, publica um estudo intitulado “Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda⁴”, cujo objetivo, explicitado no Prefácio, é o de “estimular e apoiar o progresso nacional do Brasil em direção a uma educação de nível mundial” (BM, 2010, p. 12). O documento está dividido em três partes: a primeira apresenta os avanços da Educação Básica nos últimos quinze anos e aponta os desafios nessa área; a segunda aborda as funções críticas consideradas pelo Banco, tais como o desenvolvimento da força de trabalho, preparando-a para o século XXI; e a terceira trata do papel da educação para a redução das desigualdades sociais e a forma como se pode transformar os gastos em educação em resultados eficientes. É nessa última parte do documento que os indicativos elaborados pelo Banco Mundial (2010) para o desenvolvimento das políticas estão propostos.

O documento trata daquilo que o Banco Mundial (2010), considera “os quatro desafios mais importantes para a educação brasileira ao longo dos próximos dez anos” (p. 54), a saber: a qualidade do professor, o desenvolvimento da primeira infância das crianças mais vulneráveis, a implantação de um ensino secundário de “classe mundial”; e a maximização das políticas federais para a Educação Básica. Pode-se observar que, entre os “desafios mais importantes” (BM, 2010, p.54), consta em primeiro lugar a qualidade do professor.

É preciso que se entenda a preocupação do Banco Mundial em relação ao professor. O documento intitulado “*Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda*” (BANCO MUNDIAL, 2010) coloca a qualidade dos professores como uma questão central da política educacional e apresenta alguns argumentos para dar sustentação a essa tese. Um deles é o fato de que um estudante que tem um bom professor pode obter um ganho médio de um ano na sua escolarização. Já aqueles que têm ótimos professores “avançam 1,5 nível de escolaridade”

2 Os países que participaram em 2013, como países membros da OCDE foram: Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, Coréia, Dinamarca, Inglaterra, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Islândia, Israel, Itália, Japão, México, Noruega, Países Baixos, Polônia, Portugal, República Eslovaca, República Tcheca, Suécia. Os países parceiros: Emirados Árabes Unidos, Brasil, Bulgária, Chipre, Croácia, Letônia, Malásia, Romênia, Sérvia e Singapura.

3 No Brasil, a pesquisa foi conduzida pelo INEP/MEC.

4 Alcançar a Educação de classe (nível) mundial no Brasil: a Próxima Agenda

(BANCO MUNDIAL, 2010, p. 54). Também é ressaltado que um mau professor por vários anos pode resultar em lacunas muito grandes na aprendizagem dos alunos.

Apesar dessas afirmações, o BM não aponta elementos que indiquem a compreensão do que seja um “ótimo” professor. As recomendações expostas no documento se restringem a apresentar como os governos devem “recrutar grandes professores e aumentar o desempenho dos professores em serviço” (*Ibidem*); para tanto, devem saber “atrair” futuros profissionais bem capacitados, assim como devem promover a formação continuada para aqueles que já estão atuando e também é preciso, na lógica do perfil do “ótimo” professor para o BM, “recompensar o desempenho” desses profissionais. Contudo, o documento aborda de forma bastante subjetiva a relação entre salário e desempenho, ou seja, essa “recompensa” deve ocorrer por meio de bônus que, ao fim e ao cabo, não serão incorporados aos vencimentos e, como tal, não comporão os cálculos para a aposentadoria.

Antes de apresentar propostas para o que considera um desafio importante, o BM faz críticas à forma como o Brasil trata a questão, como o plano de carreira que não estimula pessoas de “alto calibre” (*Ibidem*) a ingressarem na profissão. Para essa entidade, os sistemas de ensino, em todos os níveis, não punem os maus professores, assim como não recompensam aqueles que têm bom desempenho.

Para o BM, a chave para ter um “ótimo” professor é o recrutamento adequado. No documento, destinado ao Brasil, coloca um peso muito grande ao recrutamento de professores, chegando a indicar esse aspecto como fundamental em relação à qualidade da educação. Essa posição também é expressa pela OCDE (2006) no documento já citado, no qual se atribui grande peso ao processo de recrutamento, propondo-se, por exemplo, tornar a profissão docente mais atrativa e mais valorizada. No caso brasileiro, por exemplo, é indicado, pelo documento do BM (*Idem*), que “a profissão docente é considerada um status baixo, que não atrai elevados desempenhos acadêmicos” e que o recrutamento não exige “nenhuma entrevista ou tarefas avaliativas, tais como a preparação de um plano de aula de amostra ou ministrar aula em uma classe, por exemplo” (p. 56, 57). O BM faz críticas a esse processo e sugere que haja um período de um a dois anos de experiência, antes da contratação.

O BM desenvolveu em 2005, no Brasil, um estudo no qual apresenta os seguintes indicadores: entre os estudantes do ensino médio, apenas 11% manifestaram interesse em ingressar em um Curso de Formação de Professores; dos alunos que cursam as Licenciaturas, apenas 20% são os melhores alunos da Instituição de Educação Superior. Também se identificou nesse estudo que grande

parte dos alunos do Curso de Pedagogia é oriunda de uma classe econômica desfavorecida, o que os levaria a ser menos instruídos, numa relação entre causa e efeito.

Ora, com esse quadro, quais são as propostas do Banco Mundial para o recrutamento de professores? Na realidade, esse organismo cita algumas medidas que o governo brasileiro já estaria implementando e que visam a obter como resultado uma seleção mais rigorosa dos futuros professores. Uma das medidas seria o Exame Nacional de Entrada na Carreira Docente. Na realidade, houve um balão de ensaio para tal iniciativa por parte do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira (INEP), mas, na prática não vem funcionando. Trata-se de uma Prova Nacional de Concurso, cujo objetivo, segundo o órgão, é “subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na realização de concursos públicos para a contratação de docentes para a Educação Básica” (INEP, 2011). O Instituto indicou um grupo de especialistas que elaborou a Matriz de Referência da Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente. Essa matriz é constituída por dois eixos, sendo o primeiro referente aos conhecimentos necessários àqueles que pretendem ingressar no magistério. O segundo é o eixo dos processos cujos componentes serão transversais ao eixo dos conhecimentos.

Houve muita crítica de algumas entidades acadêmicas que veem na Prova Docente a possibilidade de um atrelamento do Currículo dos Cursos de Formação a essa Matriz, realizando um estreitamento curricular e, assim, um maior controle do Estado sobre os conhecimentos necessários à formação dos professores, acentuando ainda mais os limites das universidades no desenvolvimento da autonomia institucional.

Outra medida proposta pelo BM para a melhoria da formação de professores seria o financiamento de 100 mil novos lugares nas universidades para estudantes de ciências e matemática. Ou seja, a expansão de vagas via setor privado. Não se tem registro de tais ações, salvo se elas estiverem embutidas no financiamento que o governo federal faz por meio do Financiamento Estudantil (FIES), o que tem aumentado consideravelmente o número de matrículas nas instituições de ensino superior privado.

Outra medida citada pelo documento do Banco Mundial (2010) para melhorar o recrutamento de novos professores trata do ingresso por meio de concurso, o que já é determinado na Constituição Federal para os sistemas públicos de educação. Juntamente com isso, é sugerido o estabelecimento de um plano de carreira. Em relação a esse aspecto já existe ampla legislação sobre o assunto, sendo a mais recente a Lei nº 11.738, de julho de 2008, que determina, no Artigo 6º, a elaboração ou adequação dos Planos de Carreira e Remuneração do

Magistério até dezembro de 2009, reiterando o que diz a Constituição Federal de 1988, no Inciso V do Artigo 206. Contudo, também essa medida teve cumprimento parcial, tendo em vista que a grande maioria dos sistemas de educação estaduais e municipais do país não possui tal plano.

Uma das propostas que o Banco Mundial (2010) faz ao Brasil, em relação às medidas que possam tornar a profissão professor mais atraente, além das já mencionadas, é a referente ao pagamento de bônus de acordo com o desempenho individual. Essa medida, que vem sendo adotada por alguns estados e municípios, está apoiada, segundo as avaliações do BM, na ideia de que “dados do PISA mostram que não há correlação entre os níveis salariais médios (relativo ao PIB per capita nacional) e o desempenho de aprendizado de um dado sistema educacional”. (BANCO MUNDIAL, 2010, p.64).

Nessa lógica, o BM aprova que o país pague os professores pelo desempenho, que, no caso específico, é medido via resultados da Prova Brasil, o que vai incidir no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Ou seja, há um reforço da meritocracia, criando competições entre pares e gerando um clima desagradável no ambiente escolar.

As principais medidas apoiadas pelo BM em relação às políticas de formação, como Prova docente, plano de carreira e bônus, já vêm, parcialmente, sendo adotadas pelo Brasil em estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco, além de estar em tramitação em diversos parlamentos estaduais e municipais projetos de leis que apontam um alinhamento com os preceitos recomendados pelo organismo multilateral.

Além desses já citados, o BM desenvolveu outro trabalho de investigação dentro do Programa de Estudos Regionais da América Latina e do Caribe⁵, um estudo denominado “Professores Excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe” (BANCO MUNDIAL, 2014), o qual tem como objetivo compartilhar experiências exitosas do desempenho docente e analisar o que o BM denomina de “espaço de manobra” (p.24) para realizar reformas na Região.

Esse documento dá ênfase ao papel do professor como principal responsável pelo êxito escolar. Nele, a responsabilização do professor pelo êxito ou fracasso escolar é evidenciada. O documento coloca a baixa qualidade dos professores como o fator impeditivo do desenvolvimento de uma educação de qualidade, atribuindo esse fato tanto ao pouco domínio dos conteúdos das disciplinas a serem lecionadas, quanto às práticas adotadas no processo ensino-

5 O Banco Mundial informa que o trabalho foi produzido pelo pessoal do próprio Banco, com contribuições externas, deixando claro que as conclusões expressas ao longo do texto não refletem necessariamente a opinião da Organização.

aprendizagem. O documento é duro em relação à qualidade do professor na América Latina e Caribe, considerando que “nenhum corpo docente na região hoje (talvez com exceção de Cuba) pode ser considerado de alta qualidade quando comparado globalmente, mas vários países fizeram progresso na última década no sentido de elevar a qualidade dos professores [...]”. (BANCO MUNDIAL, 2014, p.2).

Para melhorar o desempenho desse profissional, o organismo multilateral se centra em orientações para o desenvolvimento de políticas de recrutamento, de capacitação e de motivação. Contudo, contraditoriamente, o BM informa que os fatores para melhorar a atuação dos docentes não são fiscais, nem técnicos, mas políticos. E atribui responsabilidades aos sindicatos como um desses fatores políticos que impedem a melhoria da educação, ou seja, considera que o movimento docente que luta pela garantia de melhores condições de trabalho é um impeditivo para esse avanço. As orientações emanadas do Banco, como no documento específico para o Brasil (Banco Mundial, 2010), ainda incluem: o aumento das exigências para o ingresso na profissão; maior controle sobre as escolas de formação, além do estabelecimento de altos padrões para a contratação.

Em relação à formação continuada, ou à capacitação, o documento (Banco Mundial, 2014) orienta os países da América Latina e Caribe a investirem no treinamento em serviço, por meio do acompanhamento ao professor nos primeiros anos de atividades; através da instituição de um forte sistema de avaliação do docente, a fim de identificar os pontos fracos e fortes que vão servir de base para a realização de cursos profissionais; e, finalmente, pela estimulação de “práticas compartilhadas”, de trocas de experiências entre os professores de uma dada escola.

Outra recomendação (Banco Mundial, 2014) para melhorar a qualidade do professor é a motivação. Para tanto, sugere que existam recompensas profissionais, pressão por responsabilidade e incentivos financeiros, o que inclui motivação intrínseca; reconhecimento e prestígio; domínio e crescimento profissional; *feedback* gerencial; *feedback* dos clientes(sic); incentivos financeiros; estabilidade no emprego; condições de trabalho adequadas com bons equipamentos.

O último ponto analisado refere-se ao papel do Sindicato. Para esse organismo internacional, “elo padrão global, os sindicatos dos professores na América Latina e no Caribe são considerados especialmente poderosos” e os sindicatos têm “um histórico de uso efetivo de influência eleitoral direta e movimentos de protesto nas ruas para impedir reformas consideradas uma ameaça a seus interesses”. (Banco Mundial, 2014, p. 48).

Algumas ações são propostas para “diminuir” esse poder, tais como: estabelecer alianças – governo e empresários, para colocar a opinião pública a

favor das propostas através de campanhas publicitárias nas mídias, a exemplo da campanha desenvolvida pelos movimentos Todos Pela Educação, Amigos da Escola e Escola Sem Partido, dentre outros; lançar as reformas logo no início de um governo; utilizar/publicizar os dados referentes aos exames externos e estabelecer a relação com o desempenho do professor, o que pode colocar a sociedade a favor das reformas e contra os sindicatos.

Não se pode dizer que o Brasil esteja formulando políticas que atendam plenamente a essas recomendações referentes aos pontos elencados pelo documento *Professores Excelentes*. E também não se tem evidências empíricas se, de fato, esse elenco de medidas pode transformar o mau professor em um profissional excelente. Estudos mais específicos necessitam ser desenvolvidos no sentido de levantar dados referentes a esses aspectos.

Finalmente, a UNESCO também vem propondo em seus documentos medidas que incidem sobre a formação docente. Algumas das propostas mais recentes estão nos três documentos produzidos pela Estratégia Regional sobre Políticas Docentes, desenvolvidos pela Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe (OREALC), que tem base na cidade de Santiago, Chile. Segundo a UNESCO/OREALC (2014), o objetivo da Estratégia Regional sobre Docente “é contribuir com a elaboração de políticas sobre a profissão nos países da América Latina e Caribe” (p.1).

O primeiro documento dessa trilogia é fruto de um trabalho de especialistas, do qual o Brasil fez parte, intitulado “*Los Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*”, datado de 2013. As principais “orientações” aportadas partem de um estado da arte, as quais podem ser resumidas às seguintes:

1. Formação Inicial - realizar o recrutamento dos melhores candidatos; fortalecer a qualidade dos programas de formação; oferecer formação adequada para o trabalho com grupos desfavorecidos; assegurar um sistema de regulação da qualidade dos programas de formação.

2. Formação continuada - assegurar o direito de uma formação integral centrada na aprendizagem dos alunos; oferecer cursos que possam causar impactos significativos na aprendizagem dos estudantes; construir trajetórias de desenvolvimento profissional, observando as diferentes etapas da vida do docente; implementar mecanismo de regulação da formação, inclusive em relação aos cursos de pós-graduação; promover o aprendizado colaborativo na própria escola.

3. Carreira docente - implantar carreiras que fortaleçam a profissão docente e ao mesmo tempo provoquem o recrutamento de bons candidatos; estruturar a carreira em torno do melhor desempenho profissional; implementar

uma política de remuneração e incentivos articulada para estimular o melhor desempenho do professor; adotar sistemas de avaliação de desempenho.

4. Instituições e processos das políticas docentes - priorizar essas políticas dentro de uma perspectiva sistêmica; promover a participação do pessoal envolvido no planejamento das políticas; fortalecer as instituições públicas para o desenvolvimento desse tipo de política.

Observa-se que o documento da UNESCO/OREALC (2013b) não apresenta diferenças significativas em relação aos elaborados pelo BM e também dá ênfase nos aspectos referentes ao recrutamento e ao pagamento por meio de bônus decorrentes do desempenho dos professores.

A OREALC, por meio da Estratégia Regional de Docente, publicou o segundo documento em 2014, através do livro intitulado *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*, que segundo o próprio organismo trata-se de um “conjunto de trabalhos acadêmicos” que devem contribuir para o debate sobre a profissão docente. Os artigos assinados por uma dezena de especialistas de vários países, incluindo o Brasil, trazem reflexões sobre os considerados nós críticos identificados pela OREALC no estudo da arte realizado.

O último documento dessa trilogia sobre políticas de formação docente para a América Latina e Caribe, intitula-se “*Cadastro de Experiencias Relevantes de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*” (UNESCO/OREALC, 2014) e como já anunciado no título, traz as chamadas “experiências exitosas”. O Brasil tem algumas experiências citadas nesse documento, que, na opinião dos autores responsáveis pelo documento, devem servir de exemplo a outros países da região.

As experiências brasileiras citadas foram agrupadas, segundo os critérios dos organizadores do documento, a partir de temas considerados críticos pela OREALC, são eles: 1. Formação Inicial – Programa de Formação Inicial de Professores de Educação Infantil (PROINFANTIL); Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID). 2. Formação Continuada – Pró-Letramento; Programa de Desenvolvimento Profissional (PDP); Programa de Desenvolvimento de Educação do Estado do Paraná (PDE); Programa de Gestão Escolar (GESTAR). 3. Experiências Mistas (não fica claro no documento essa denominação) – Programa de Apoio à Educação Superior e Licenciatura Intercultura Indígena (PROLIND); Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB); Programa de Apoio aos Cursos de Educação Superior: Licenciatura

em Educação do Campo (PROCAMPO); Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR); Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Do documento em questão não constam “experiências exitosas” em relação à Carreira Docente e às Instituições e Processos de Política, o que pode indicar o fraco desempenho brasileiro relativo a esses temas, o que é bastante significativo, mesmo que não se concorde com as demais experiências citadas como as representativas do avanço do Brasil em relação à formação de professores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A internacionalização da educação, como se analisou neste texto, está vinculada a aspectos fundamentais, tais como: a transformação da educação em um serviço comercial, atraindo o interesse crescente do empresariado, que transforma essa mercadoria altamente cobiçada em moeda básica para a construção da sociedade do conhecimento; a construção do espaço econômico da Europa, que estimulou a criação do Processo de Bolonha, o que veio facilitar a mobilidade de estudantes, professores no interior de um país e entre países, ampliando ou até mesmo rompendo qualquer fronteira do conhecimento; a transformação da educação em uma força produtiva que passa a ser disputada com fins econômicos, como ferramenta para a ampliação do processo de acumulação; o papel do Banco Mundial ao transformar a Educação Superior em ensino terciário na busca de formar homens e mulheres aptos a construir a sociedade do conhecimento; em outras palavras, para a formação de pessoas voltadas aos interesses do mercado, caracterizando bem o papel que a educação passa a desempenhar.

Nesse contexto, a educação, enquanto força produtiva, passou a ser um elemento chave para o desenvolvimento do capitalismo na sua etapa de financeirização, na qual o papel do professor se torna fundamental para o desenvolvimento de uma educação capaz de construir a sociedade do conhecimento. Nessa lógica, os Organismos Internacionais passam a dar destaque à formação desse profissional e realizam pesquisas, apresentam recomendações e orientações, colocando o docente como o grande responsável pela qualidade da educação.

Os documentos analisados neste trabalho, do Banco Mundial, da OCDE e da Unesco/OREALC apresentam as análises feitas por esses organismos e um dos pontos que se evidencia neles é a relação das políticas com a questão salarial, havendo mesmo “constatações” da desvinculação da remuneração com o aumento do grau de aprendizagem dos estudantes. O que os organismos apontam é que o pagamento por meio de bônus tem efeito maior no desempenho dos professores,

desresponsabilizando-se de uma recomendação que ressalte a importância de uma política salarial que valorize o profissional da educação.

Observa-se que o papel dos organismos multilaterais, nesse processo de internacionalização, tornou-se mais “propositivo” e regulador. As políticas de formação do Brasil nos últimos dez anos têm estado alinhadas com essas recomendações que ganham um reforço na medida em que envolvem pessoal do país na elaboração desses documentos, o que, na aparência, dá um ar de participação e integração, denotando que há um reconhecimento das demandas e necessidades locais.

O que se percebe é que, apesar de algumas das recomendações desses organismos já se terem transformado em legislação, na prática poucas são assumidas por todos os estados e municípios do país, servindo muito mais para colocar na vitrine as medidas que o governo estaria tomando. As políticas de formação de professores precisam contribuir para a valorização do professor, o que não ocorre enquanto não forem de fato, e não apenas no discurso, uma prioridade do governo e uma política de Estado.

REFERÊNCIAS

ABREU, Paula Santos. GATS. O Acordo sobre Serviços da OMC. **Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB**, Brasília, v.2, n.2, p. 502-526, jul./dez.2005.

BANCO MUNDIAL. **Professores excelentes**. Como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe. 2014. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Highlights%20&%20Features/lac/LC5/Portuguese-excellent-teachers-report.pdf>>. Acesso em: 1 maio 2015.

_____. **Achieving world class education in Brazil**: the next agenda. 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7290-achieving-world-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 17 nov. 2012.

BANCO MUNDIAL. **Construir sociedades de conocimiento**: nuevos desafios para la educación terciaria. 2003. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/TERTIARYEDUCATION/Resources/Documents/Constructing-Knowledge-Societies/CKS-spanish.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2012.

BRASIL. **Lei nº 11.738 de 16 de julho** de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>. Acesso em: 11 maio 2009.

CAMPOS, Diego Araujo. **Direito Internacional Público para concursos: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Academia, 2009.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução Silvana FinziFoá. São Paulo: Xamã, 1996.

COMISSÃO EUROPEIA. **Estratégia de Lisboa**. 2000. Disponível em: <http://www.drapc.min-agricultura.pt/base/geral/files/estrategia_lisboa.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2016.

INEP/MEC. **Prova nacional de concurso para o ingresso na carreira docente**, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/prova-docente>>. Acesso: 02 jun. 2013.

LIMA, Manolita Correia; MARANHÃO, Carolina Machado Saraiva de Albuquerque. O sistema de educação superior mundial: entre a internacionalização ativa e passiva. **Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 14, n. 3, p. 583- 610, nov. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S141440772009000300004&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 01 maio 2016.

MCLUHAN, Marshall. **A Galáxia de Gutenberg**. São Paulo: Ceneusp, 1972.

OCDE. **Le rôle crucial des enseignants**. Politiques d'éducation et de formation Atirrer, Former et Retenir des enseignants de qualité. 2006. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/le-role-crucial-des-enseignants_9789264018051-fr#page1>. Acesso em: 1º mai. 2008.

OCDE . TALIS 2013. INFORME ESPAÑOL Estudio Internacional de la Enseñanza y el Aprendizaje, 2013. Disponível <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/talis2013/talis2013secundario25junioweb.pdf?documentId=0901e72b819ead37>. Acesso out 2014

OLIVEIRA, Marlice Rubin; WIELEWICKI, Hamilton de Godoy. Internacionalização da Educação Superior: processo de Bolonha. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 18, n. 67, p. 215-234, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S010440362010000200003&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 02 maio 2016.

SIQUEIRA, Angela.C. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. **Revista Brasileira de Educação**, n. 26, p.145-184, maio/ago 2004.

UNESCO/OREALC. **Cadastro de experiencias relevantes de políticas docentes en América Latina y el**. 2014. Disponível em:<<file:///C:/Users/Olga/Downloads/Catastro+experiencias+relevantes+de+pol%C3%ADticas+docentes+en+LAC.pdf>> Acesso em: 30 jan. 2015.

_____. **Caribe.Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe**. 2013a. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002232/223249S.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2014.

UNESCO.OREALC. **Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual**. 2013b. Disponível em:<<file:///C:/Users/Olga/Downloads/UNESCO+Temas+Criticos+para+Formular+Nuevas+Políticas+docentes.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. Comitê Científico Regional para a América Latina e o Caribe. **Desafios da universidade na sociedade do conhecimento**. 2003. Disponível em:<<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001344/134422por.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

UNESCO. **Desafios da Universidade na Sociedade do Conhecimento**, 2008. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001344/134422por.pdf>. Acesso mai 2013

OLGAÍSES CABRAL MAUÉS é doutora em Ciência da Educação, Professora Titular da Universidade Federal do Pará (UFPA), Pesquisadora em Produtividade do CNPq, Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA.

Participante da Rede Universitas/Br, como pesquisadora do Observatório da Educação “Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil”. E-mail: olgaíses@uol.com.br

ROBSON DOS SANTOS BASTOS é mestre em Educação, Professor Efetivo da Rede Estadual de Ensino do Estado do Pará, Doutorando no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA). Participante da Rede Universitas/Br, como pesquisadora do Observatório da Educação “Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil”. E-mail: robsonbastos@hotmail.com

Recebido em setembro de 2016

Aprovado em outubro de 2016

Educação Superior no Brasil e a disputa pela concepção de qualidade no Sinaes

Higher education in Brazil and the controversy by the quality concept in Sinaes

Educación superior en Brasil y la disputa por el concepto de calidad en Sinaes

MARIA DO CARMO LACERDA PEIXOTO
MARIA DAS GRAÇAS MEDEIROS TAVARES
IVANILDO RAMOS FERNANDES
FABIANE ROBL

Abstract: Qualidade é conceito polissêmico, conforme concepções e interesses das arenas de poder da Educação Superior. Essas concepções têm assimetrias entre a iniciativa privada e o setor público, podendo mascarar pedagogias de gerenciamento e performatividade. O artigo aborda a qualidade na avaliação da Educação Superior como conceito em disputa entre a avaliação como um processo de caráter formativo e emancipatório e como um referencial básico da regulação. Essa disputa explicita a polissemia da qualidade na avaliação, ressaltando a perspectiva regulatória presente no sistema educacional brasileiro.

Keywords: Educação superior; avaliação; qualidade; arenas de poder; performatividade.

Resumo: Quality is a polysemic concept according to conceptions and interests of power arenas of higher education. These conceptions have asymmetries between the private and the public sector and can mask pedagogies management and performativity. The paper discusses the quality in the evaluation of higher education as a concept in dispute between the evaluation as a formative and emancipatory process and as a basic framework of regulation. This dispute explains the polysemy of quality evaluation, emphasizing the regulatory perspective present in the Brazilian educational system.

Palavras-chave: Higher education; evaluation; quality; power arenas; performativity.

Resumen: Calidad es concepto polisémico, de acuerdo con concepciones e intereses de los ámbitos de poder de la educación superior. Esas concepciones presentan asimetrías entre el sector privado y el sector público, siendo posible enmascarar pedagogías de gestión y performatividad. El estudio aborda la calidad en la evaluación de la educación superior como un concepto en disputa entre la evaluación como un proceso de carácter formativo y emancipador y como referencial básico de la regulación. Esta disputa explicita la polissemia de la calidad en la evaluación, haciendo hincapié en la perspectiva regulatoria presente en el sistema educativo brasileño.

Palabras clave: Educación superior; evaluación; calidad; ámbitos de poder; performatividad.

INTRODUÇÃO

Os significados atribuídos ao conceito *qualidade* na educação superior não são unívocos, derivando sua polissemia das múltiplas percepções que os setores públicos e privados dele têm em termos de diretrizes, finalidades e, conseqüentemente, qualidade. Essa polissemia tem contribuído para mascarar o que, de fato, os diferentes atores entendem por esse conceito. No presente texto, discutimos algumas das diferentes formas como vem sendo trabalhado o conceito de qualidade na Educação Superior, com o objetivo de aprofundar o debate sobre a questão.

O artigo reflete o acúmulo conceitual alcançado no âmbito da pesquisa *Avaliação, Expansão e Qualidade da Educação Superior no Século XXI: Uma Análise sobre o Conceito de Qualidade nos Cursos de Graduação durante o Período Pós-SINAES - 2004/2012*, que integra o projeto OBEDUC: *Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil*, da Rede Universitas/Br. Esse trabalho coletivo reúne profissionais de diferentes instituições brasileiras de ensino superior que também integram o grupo de pesquisa *Observatório e Pesquisa das Políticas de Avaliação da Educação Superior (POW1)*, um espaço para aglutinar reflexões e ações sobre a avaliação na Educação Superior e o conceito de qualidade, ora em discussão.

Na primeira parte do texto, é feita uma discussão acerca de como a qualidade se relaciona com os conceitos de gerencialismo e performatividade presentes na gestão da educação e, na sequência, são abordadas questões relacionadas às implicações trazidas pela Nova Gestão Pública (NGP), caracterizada por uma cultura empresarial altamente competitiva. O novo gerencialismo daí decorrente tem preocupação constante com a qualidade associada a valores próximos aos da empresa privada, que se preocupa com o consumidor, traduzindo qualidade por eficácia e eficiência. Para além da vinculação ao fazer próprio das universidades, o conceito caracteriza a Educação Superior como setor da economia, onde atuam outras arenas de poder.

Na terceira parte do artigo, caracteriza-se a concepção de qualidade como campo em disputa envolvendo o sistema federal de ensino (SFE), que compreende as instituições de Educação Superior (IES) mantidas pela União e pelo setor privado. Nosso recorte é o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e as IES destinatárias dessa política, compreendendo não apenas a disputa que se dá entre os setores público e privado, mas, sobretudo, internamente nas arenas de poder dos órgãos responsáveis pela regulação da qualidade.

GERENCIALISMO, PERFORMATIVIDADE E QUALIDADE

No contexto das mudanças políticas e econômicas globais do mundo atual, Dale (2011) observa que as IES estão se movendo num contínuo, passando de produtoras nacionais de capital humano para se tornarem atores-chave com a emergência da economia global do conhecimento. Esse processo se dá em diferentes países e em distintas etapas, havendo uma globalização crescente das bases e dos critérios que medem o seu progresso, que caracteriza uma agenda supranacional para a educação, com o controle de resultados por meio de avaliações em larga escala e o estabelecimento de classificações das instituições educacionais.

O surgimento da Nova Gestão Pública¹ fez com que essa perspectiva fosse adotada como fundamento para a abordagem da governança e da regulação de atividades universitárias, assim como em relação à qualidade. Até a sua introdução na educação superior,

Os acadêmicos têm sido essencialmente os únicos e definitivos árbitros do que agora é implicado pelo uso do termo ‘qualidade’ [presumindo-se que] a competência acadêmica era necessária e também suficiente para todos os julgamentos sobre o que agora é coberto por sistemas de gestão da qualidade. (DALE, 2011, p.60).

Esse autor atribui a instituição de sistemas de gestão da qualidade na educação superior à ênfase crescente da necessidade de as universidades contribuírem, por meio de seu ensino e, especialmente, de sua pesquisa para a economia do conhecimento.

Analisando as características dos estados-nação no cenário da globalização, Ball (2004) observa que os estados passaram de provedores a reguladores das políticas públicas, atuando como auditores e avaliando os resultados alcançados pelos mercados internos. Nesse ambiente, os órgãos de gerenciamento central se baseiam em sistemas de monitoramento e produção de informações, instituindo o gerencialismo como novo paradigma de gestão pública.

Segundo Newman e Clarke (2012, p. 361), o gerencialismo é um pragmatismo racional de meio-fim que privilegia a eficiência e a produtividade, e favorece relações transacionais de intercâmbio e contratação. Frequentemente está associado a sistemas rígidos de controle, metas em cascata e monitoramento de desempenho. Na década de 1990, desenvolveu-se o novo gerencialismo, mais centrado nas pessoas e orientado para a qualidade e a excelência. Nele, os

1 Segundo Robertson (2011), a NGP foi desenhada para desacelerar ou reverter o aumento de despesas públicas, removendo do governo atividades que são assumidas pelo setor privado.

programas de mudança de cultura procuram deixar a força de trabalho livre para inovar e aperfeiçoar os serviços, introduzindo organizações mais centradas no cliente.

Analisando o processo de reforma do Estado inglês do final do século XX, Newman e Clarke afirmam ter estado presente nele tanto o gerencialismo quanto a gerencialização. O primeiro, como ideologia que legitimava direitos ao poder, especialmente ao de gerir, necessários para alcançar maior eficiência na busca de objetivos organizacionais e sociais. Ele se constitui, além disso, numa estrutura calculista que organiza o conhecimento sobre as metas organizacionais e os meios para alcançá-las, estruturado “em torno de um cálculo interno de eficiência (entradas-saídas) e num cálculo externo de posicionamento competitivo em um campo de relações de mercado” (2012, p. 359). O gerencialismo compreende, ainda, uma série de discursos superpostos, articulando proposições diferentes e até conflitantes, sobre como gerir e o quê deve ser gerido. Já a gerencialização é um “processo de estabelecimento de autoridade gerencial sobre recursos corporativos (materiais, humanos ou simbólicos) e de tomada de decisão corporativa” (*Ibidem*), sendo, também, um processo de estabelecimento de estruturas calculistas de gerencialismo, as quais definem os termos e condições da tomada de decisão. Seu objetivo é incorporar essas estruturas como as formas de conhecimento que governam padrões de relacionamentos internos e externos, criando formas de gerir e tipos de gestores.

De acordo com Ball, o novo gerencialismo tornou-se, o mecanismo central da reforma política e da reengenharia cultural do setor público nos últimos anos. É o principal meio “pelo qual a estrutura e a cultura dos serviços públicos são reformadas. [...] Ao fazer isso, busca introduzir novas orientações, remodela as relações de poder e afeta como e onde são feitas as opções de políticas sociais” (Clarke; Cochrane; McLaughlin, 1994, *apud* BALL, 2005, p.539-564).

O novo gerencialismo representa, assim, a inserção de nova forma de poder no setor público, sendo “instrumento para criar uma cultura empresarial competitiva” (Bernstein, 1996 *apud* BALL, 2005, p. 544), destruindo os sistemas ético-profissionais que prevaleciam nessas instituições e substituindo-os por sistemas competitivos. Em contraposição ao sistema de controle burocrático, pouco eficiente e repressivo do espírito empreendedor dos servidores, estabelece um modelo de organização centrado nas pessoas, em que o sucesso competitivo pode ser alcançado por meio da restrição dos sistemas de controle, da motivação das pessoas para produzir qualidade e do seu esforço em busca da excelência. Enfatiza, também, a atenção constante visando à qualidade, próxima do consumidor e do valor da inovação. Essas novas estruturas e funções da gestão educacional enfatizam políticas, auditoria, regulação e unidades de prestação de

serviço separadas, e refletem o papel de controle a distância pelo Estado mínimo, ou aquilo que Neave (1998) chamou de Estado Avaliador.

Na educação superior, esse novo gerencialismo leva as instituições do setor público a se inserirem numa nova cultura de *performances* e competição, a partir da descentralização e dos incentivos à constituição de um novo perfil institucional. Isso faz com que convivam ao mesmo tempo as velhas formas, centradas no controle direto, mediante a ameaça de punição, e o novo gerencialismo, em que prevalecem processos de autorregulação, no qual as instituições devem assumir *performances* de qualidade e excelência supostamente livres dos mecanismos anteriores de repressão.

Entre as influências que a economia produziu na mercantilização da educação, Ball inscreve a performatividade, descrita como “uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que se serve de crítica, comparações e exposições como meio de controle, atrito e mudanças” (2002, p. 4). A medida da produtividade e de exposição pública da qualidade é dada pelos desempenhos dos sujeitos individuais e/ou das organizações. A performatividade muda significados, produz novos perfis e garante o alinhamento com a política do Estado, facilitando o seu papel de monitoramento, e permitindo que ele se insira profundamente nas culturas, práticas e subjetividades das instituições do setor público e de seus trabalhadores, mesmo sem parecer fazê-lo. As instituições corporativas e performativas oferecem novas possibilidades de qualidade e de excelência, ao fornecerem “a cada membro de uma organização a possibilidade de exprimir sua iniciativa individual e desenvolver plenamente seu potencial a serviço da empresa”. Isso também os torna suscetíveis de serem substituídos por técnicos do setor público, formados segundo princípios livres dos rigores da reflexão moral (Du Gay, 1996 *apud* BALL, 2006, p. 15).

Nesse sentido, apresentação, postura, impressões causadas e passadas devem ser cuidadosamente elaboradas e administradas, como parte da aceitação e da substância do desempenho e da qualidade, devendo ser construídas sempre com um olhar na concorrência. A publicação de indicadores de desempenho, a resposta a julgamentos oficiais acerca da qualidade ou a escolha de clientes e consumidores não podem ser confiadas apenas à sorte. Assim, a performatividade não muda apenas a maneira de fazer as coisas, mas, também, a de pensar sobre o que fazer.

Ball (2006) destaca a importância do uso de uma linguagem nova para descrever papéis e relacionamentos. Desse modo, a aprendizagem é reapresentada como o resultado de uma política de custo-benefício, ou melhor, o êxito é resultante de um conjunto de metas de produtividade. Essas *performances* se fundamentam em práticas de ensino, aprendizagem e de gestão acadêmica,

reduzidas e subordinadas a partir da utilização de um suporte material prescritivo, estandardizado e, por isso mesmo, passível de ser classificado, mensurado, comparado com a finalidade de se atingirem metas.

O autor considera que há um novo discurso de poder nas sociedades pós-industriais, materializado na responsabilização (*accountability*) e competição, legitimando novas identidades sociais. Nesse cenário, a educação adquire maior destaque já que, segundo Lopes (2004), busca-se:

A transmissão da cultura da performatividade para a constituição de sujeitos mais produtivos, eficientes, polivalentes, proativos, assertivos, disponíveis à compreensão de outras culturas. Um sujeito onicompetente, pois está em perene prontidão para a demonstração de seus conhecimentos e desempenhos, em constante e permanente processo de avaliação, no qual o funcionamento do poder é garantido pelo controle constante da performatividade (p. 64).

A sobrevivência no mercado educativo passa a ser o propósito comum, em que pragmatismo e autointeresse, e não mais ética e julgamento profissional, são as bases para os novos jogos de linguagem organizacional. Para Ball, citando Willmott, requer-se de “empregados, individual e coletivamente, que simultaneamente reconheçam e se responsabilizem pela relação entre a segurança do seu posto de trabalho e a sua contribuição para a competitividade dos bens e dos serviços que produzem”, encorajando-os a ver o próprio desenvolvimento como oriundo e relacionado ao crescimento da instituição (Willmott, 1993, p. 215-252 *apud* BALL, 2001, p. 522.).

O ato do ensino e a subjetividade dos/as professores/as alteram-se profundamente no contexto desse novo modelo de gestão da qualidade e da excelência e perante as novas formas de controle empresarial realizadas através de *marketing* e competição. O desempenho funciona como medida de produtividade, resultado ou exposição de qualidade, significando, resumindo ou representando a qualidade e o valor de um indivíduo ou organização num campo de avaliação.

Ball (2002) afirma que no trabalho do novo gerente está compreendido incutir uma atitude e uma cultura nas quais os docentes se sintam responsáveis e, ao mesmo tempo, investidos da responsabilidade pelo bem-estar da instituição (*accountability*). Essas novas pedagogias invisíveis de gerencialismo, realizadas por meio de avaliações, análises e formas de pagamento relacionadas ao desempenho, ampliam o que pode ser controlado na esfera administrativa. A prática do ensino é reelaborada e reduzida a seguir regras geradas de modo exógeno e a atingir metas. Isso gera a lógica que permite substituir uma mão-de-obra e culturas institucionais especializadas por culturas e sistemas de gestão genéricos, que visam a obter desempenho, melhoria da qualidade e eficácia.

Em síntese, a qualidade na educação tem sido referenciada à cultura empresarial competitiva, que utiliza um modelo de gestão capaz de responsabilizar organizações e indivíduos pelo máximo desempenho. Nesse novo modo de gestão privada que se instala nas instituições públicas, a qualidade comumente se faz representar pelo cumprimento de metas de produtividade, desempenho, eficácia, efetividade e excelência através do monitoramento e produção de informações, sendo gerida pelo *marketing* e pela competição, objetivando o pragmatismo e o desempenho.

NOVA GESTÃO PÚBLICA E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Ao analisar questões centrais da condição macropolítica econômica global do mundo atual, Dale (2011) sugere formas pelas quais os desafios gerados por essa condição na sociedade se transformam em desafios para a universidade. Aponta que as relações entre qualidade e seus indicadores estão mudando, com trajetórias que começam a divergir, em função de uma ideia particular de *modernizar* a educação superior que está sendo globalizada por meio dos esforços das organizações internacionais de avaliação (Banco Mundial e OCDE). Ações com base em concepções difusas são promovidas por essas organizações, de forma a serem assumidas pela educação superior como resposta às demandas da economia global.

Nesse contexto, como observam Leite e Genro (2012), existe uma hierarquia entre os atores globais que se envolvem com educação superior. As agências globais de ciência, cultura e educação ocupam o plano superior, seguidas pelas agências do mundo político global e seus parceiros, os quais possuem uma carteira de conhecimentos sobre educação superior e mantêm as iniciativas para seu suporte. Na sequência, estão as agências acreditadoras de agências e outros atores globais, como as agências ou instituições produtoras dos rankings internacionais de prestígio. Num plano inferior dessa hierarquia se encontram agências de acreditação que reúnem outras acreditadoras. E num plano ainda mais abaixo, encontram-se as agências avaliadoras nacionais. As IES, por sua vez, são englobadas (ou fagocitadas, no dizer das autoras), por esta grande e articulada estrutura que engloba também os acadêmicos, técnicos e estudantes. Nesse nível é que se introduzem as avaliações no nível local, levando as IES a procurar uma posição de destaque no mercado nacional ou internacional de educação superior.

Como aponta Guerra (2010), quando uma IES, curso ou sistema de educação superior é acreditado/avaliado, sua qualidade é automaticamente legitimada no âmbito global. Ou seja, o cumprimento das regras ou a contemplação

de indicadores pré-estabelecidos por aqueles organismos é que define, em linhas gerais, a qualidade de um sistema de educação superior, independente de uma definição do conceito de qualidade.

Esse modelo emergente de universidade global implica um conjunto de características: “missão global, intensidade de pesquisa, novos papéis para os professores, fomento diversificado, recrutamento global, aumento de complexidade, novos relacionamentos com o governo e a indústria, e colaboração global com instituições similares” (Mohrman; M, A; Baker, 2008 *apud* DALE, 2011, p. 60-61). Segundo Dale, esse modelo tem por consequências a redução da influência dos estados-nação sobre suas universidades; muitas das características do modelo estão enraizadas na experiência americana recente; e a natureza internacional é restrita a um grupo pequeno de instituições que vai representar a inclusão de ponta das forças da globalização pela Educação Superior.

Robertson (2011, p. 433) observa que “a NGP teve um impacto importante na maneira como as universidades realizavam sua missão central de ensino e pesquisa, através da utilização de indicadores e metas, o uso de padrões explícitos e medidas de desempenho, e a parcimônia no uso dos recursos”. Ela introduziu, ainda, uma mudança cultural importante, com a emulação de valores e práticas centrais de negócios, na sua forma de ser administrada e na administração de seu pessoal.

Nesse sentido, segundo Dale (2011), o termo qualidade aponta para a emergência das expectativas de universidades enquanto instituições e da educação superior como a setor da economia e a reflete. A qualidade pode ser vista, então, como resultado dos mecanismos que proporcionam a filiação a uma comunidade internacional de educação superior, enquanto os indicadores “estão se transformando na base do estabelecimento de uma pretensão de excelência individual, por meio da comparação competitiva em escala global” (p. 61), modelada por mecanismos de classificação. Ao mesmo tempo em que a gestão da qualidade proporciona elementos de proteção ao consumidor e a outras partes interessadas contra produtos ou serviços inadequados ou fraudados, ela leva à categorização e reificação do conceito de qualidade, sem significado próprio, extraído como foi, de um ambiente particular.

O autor observa que, com a inserção numa comparação competitiva global, o foco está deslocando-se da garantia da qualidade para os indicadores quantificáveis. Isso implica novas formas de gerenciamento de riscos, ou seja, no estabelecimento de um sistema de medidas regulatórias com o objetivo de modelar quem pode correr mais riscos e como (DALE, 2011, p. 63). Ao contrário da confiança, que assume aspectos de incertezas, o gerenciamento de riscos busca dar certo grau de medição para as expectativas, mesmo diante das incertezas.

Enquanto, numa economia global do conhecimento, a gestão voltada para a qualidade não cria riscos significativos nem possibilita que eles sejam gerenciados, no gerenciamento de riscos, as instituições se tornam atores empreendedores estratégicos, engajados em práticas como competição e desenvolvimento de estratégias antes exclusivas do setor privado. “A reputação emerge como uma moeda central e dominante de risco para as universidades” (DALE, 2011, p. 64), e se constitui em novo tipo de métrica de performance, a grande fonte de risco institucionalizado que incentiva as organizações a apoiar avaliadores legitimados, fornecendo-lhes informações e internalizando, dessa forma, os elementos de medida como variáveis integrantes de sua performance. Em conclusão, Dale afirma que qualidade e indicadores desenvolvem diferentes trajetórias, exercendo a primeira papel mais limitado, embora mais importante, na governança e organização da universidade.

No contexto atual, o autor sugere ser preciso considerar o papel do gerenciamento de risco da reputação no nível da instituição e, também, a necessidade de que os *rankings* “desencadeassem respostas performativas [o] que sustenta o potencial (ou, claro, a ameaça) mais ampla do uso extensivo dos indicadores que envolvem mais do que assinalar as caixas” com os itens de avaliação. A performatividade é mediada por mecanismos quantitativos usados pelas agências internacionais de avaliação, que “não apenas medem, mas efetivamente definem a natureza das reputações das universidades” (DALE, 2011, p. 74), em razão da capacidade que os *rankings* têm de não apenas ordenar, mas de determinar a base dessa ordem.

EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: O CONCEITO DE QUALIDADE EM DISPUTA PELAS ARENAS DE PODER

No Brasil, a concepção de qualidade na educação superior está referenciada a uma política pública, por meio da lei nº 10.861 de 2004, que criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Conforme mencionado, a polissemia da qualidade pode ser atribuída à disputa entre as diferentes arenas de poder com interesses na Educação Superior.

Segundo o sistema e-MEC, o Brasil tem 1.603 mantenedoras e 2.638 IES, a maioria vinculada ao sistema federal de ensino, composto por 107 IES federais, mantidas pela União, e por 2.330 IES, mantidas pelo setor privado². O setor público segmenta-se em três grupos: federal, estadual e municipal ocupando

este último parcela restrita do conjunto³. O setor privado segmenta-se em cinco grupos: (1) comunitários, (2) confessionais, (3) filantrópicos, (4) privados em sentido estrito, de natureza não lucrativa e (5) privados de caráter mercantil. Entre estas últimas, há mantenedoras com capital aberto nas bolsas de valores, além de grandes conglomerados educacionais, que detêm cerca de 40% das matrículas da rede privada (PELLEGRINI, 2014).

O setor público e o privado se constituem em diferentes arenas políticas, com interesses singulares e disputando concepções diferentes da educação superior, partilhando distintas noções de qualidade. Militam ainda nesse campo outras arenas sem relação direta com a Educação Superior, isto é, são setores da sociedade ou atores políticos que se alinham aos interesses das IES e das mantenedoras, como é o caso dos investidores.

Constitui um equívoco considerar que as IES públicas, sobretudo as federais e estaduais, são um bloco político homogêneo, pois as distinções encontradas nas posições que ocupam nos *rankings* internacionais podem definir interesses diversos quanto a seu papel nas políticas educacionais e de ciência e tecnologia. Ademais, os interesses de seus diferentes segmentos - reitores, docentes, estudantes e técnicos administrativos - não costumam ser convergentes.

Também no aparato estatal, diferentes setores podem assumir posicionamentos distintos. No caso do Ministério da Educação, órgãos como a Secretaria de Ensino Superior (SESu), Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Conselho Nacional de Educação (CNE) ou a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), nem sempre estão alinhados nas percepções sobre seu objeto. Ressalte-se que, atualmente, a SERES atua com elevado grau de autonomia e como órgão de regulação, sendo que suas decisões sequer estão sujeitas à homologação ministerial, critério este que não é dispensado para os pareceres do CNE, a despeito de demanda desse colegiado. Ênfase maior nessa característica pode vir a ser alcançada, caso seja aprovado no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4.372 de 2012, para criar o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES), a configurar o que Nunes, Fernandes e Vogel (2012) denominam agência reguladora atípica.

Essa diversidade dá uma noção da teia de interesses e diferentes percepções em torno da Educação Superior e da concepção de qualidade, configurando-se como diferentes arenas políticas. Lowi (2009) categoriza as políticas e as arenas em três tipos: regulatória, distributiva e redistributiva, que se distinguem quanto

3 De acordo com a organização federativa brasileira, a participação do segmento estadual e municipal no Sinaes não é obrigatória, tendo se restringido ao ENADE.

aos benefícios ou coerções, tipos de demanda e relações que estabelecem para as partes interessadas. Pela afinidade que apresentam com o modelo do SINAES, vamos deter-nos nas políticas e nas arenas regulatórias e burocráticas. Segundo o autor, arenas regulatórias são constituídas de políticas que

trabalham diretamente com a conduta individual, onde as identidades e as questões de conformidade e não conformidade devem estar envolvidas [...] impõem obrigações e sanções. [...] Se efetivamente implementadas, elas podem criar um ambiente de conduta favorável ou não favorável à sua execução. Isso, no entanto, é uma hipótese comportamental sobre o impacto político ou social e não tem nada a ver com a definição da própria norma. (p. 148).

Política, segundo Lowi (2009), é uma “regra formulada por alguma autoridade [...] expressando a intenção de influenciar o comportamento dos cidadãos, individual ou colectivamente, pelo uso de sanções positivas e negativas” (p. 21). Acrescente-se a essa formulação a feita por Deutsch (1983), de que a “política é o controle mais ou menos imperfeito do comportamento humano, controle que resulta em hábitos voluntários de aquiescência, combinados com a ameaça de uma coerção provável” (p. 4). Já para Bowe, Ball e Gold (1992), a política se desdobra em política proposta, política de fato e política em uso, mas nem sempre os atores atuam nas três fases. É mais comum a atuação no momento da política em uso, em que o poder de influência é exercido sobre a arena burocrática, para regulamentar e executar a política.

Lowi (2009) considera que não apenas os *policy makers* representam determinadas arenas. Também o corpo funcional dos órgãos públicos se enquadra como arena burocrática, capaz de alterar os rumos da política de fato, no momento de sua implementação, isto é, da política em uso. Para esse autor, a arena burocrática se restringe à alta burocracia estatal.

Além dos reguladores, que atuam na execução, supervisão e regulamentação da política, cabe considerar outros níveis da burocracia envolvidos com a implementação da política, os “burocratas no nível da rua” (Lipsky, 1980 *apud* OLIVEIRA, 2014, p. 65). São os servidores das escolas públicas, hospitais etc, tais como professores, médicos e técnicos, constituindo-se as unidades de gestão onde atuam esses servidores em arenas políticas. Para Oliveira, as burocracias públicas e privadas são estruturas conflituosas, não são neutras nem operam em simbiose, e os burocratas “tampouco estão comprometidos única e exclusivamente com os objetivos das instituições nas quais estão inseridos” (*Idem*, p. 51). Ressalte-se que, embora também possam modificar a política em uso, os burocratas no nível da rua constituem instância distinta da arena burocrática de que trata Lowi.

Oszlak (1982) sustenta que a burocracia estatal é definida como uma cadeia lógica e sequencial de comportamentos que conduziria a resultados previstos, mas, “o processo de materialização da política afeta aos atores da sociedade civil cujo comportamento condiciona [...] a natureza e o alcance da ação nos diferentes níveis de implementação” (p. 28). A burocracia é afetada tanto de cima para baixo (autoridades e políticos) quanto de baixo para cima (sociedade). Para entender o percurso da política, diz ele, não interessa só o encadeamento das ações intraburocráticas que mudam a política em ação, mas também a dinâmica social gerada por este processo e seus efeitos sobre o comportamento dos agentes estatais. Para o autor, a trajetória da burocracia é mais bem descrita como sendo errática, sinuosa e contraditória, e o que nela é feito não deve ser visto “como a tradução, em ação [...] de um conjunto de normas [...] reflete melhor o propósito de compatibilizar os interesses de suas clientelas e os seus próprios, com aqueles sustentados em seus projetos políticos” (Oszlak (1982, p. 28).

Na Constituição Federal brasileira de 1988, os termos avaliação e qualidade ocorrem, respectivamente, oito e dezesseis vezes, associados à função fiscal, regulatória ou gerencial do Estado. Para Ristoff e Dias Sobrinho e (2002), a avaliação se tornou um compromisso público e nessa condição um conjunto robusto de políticas públicas foram desenvolvidas. Em 2001, com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), vigência 2001-2010, foi atribuída à União a tarefa de criar um sistema de avaliação com vistas à melhoria da qualidade da educação superior (BRASIL, 2001).

Em decorrência da proposição de que os resultados das avaliações de qualidade deveriam orientar a expansão da Educação Superior, em abril de 2003, a Sesu convocou uma Comissão Especial de Avaliação (CEA) para oferecer as bases epistemológicas do sistema de avaliação, dali resultando a proposta do SINAES. A composição da CEA não foi homogênea, pois entre os quinze membros vinculados à academia, dois eram provenientes do segmento privado, não lucrativo, onze das IFES, um do segmento estadual e um do segmento municipal (BRASIL/MEC, 2003a; 2003b). Integraram ainda a comissão, dois membros vinculados ao MEC, um à Capes e dois ao INEP. Excluídas da participação nessa etapa, embora uma grande diversidade de entidades públicas e privadas tenham se manifestado nas diversas audiências públicas, não restam dúvidas de que as demais arenas iriam buscar formas de interferir *a posteriori* nessa política.

Deve ser observado que tanto o SINAES quanto a concepção de qualidade atrelada à *accountability* e à regulação da Educação Superior são práticas relativamente recentes, embora a segunda esteja presente há mais tempo na gestão de empresas. Por isso, não se pode atribuir apenas aos resultados das avaliações do SINAES a acelerada expansão verificada no setor privado mercantil. Não seria

apenas a qualidade das suas atividades que motivaram sua expansão, mas talvez os recursos de poder da arena na qual se situam seus mantenedores.

No momento atual, convivem no âmbito do SINAES cinco métricas de qualidade: avaliação institucional (AVALIES), avaliação de cursos (ACG), Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e Índice Geral de Cursos (IGC), sendo que as três últimas convergem em seus resultados, mas pouco se comunicam com as duas primeiras. E apenas essas três têm seus resultados divulgados anualmente: o ENADE, desde 2004, enquanto o CPC e o IGC desde 2007.

Para conhecer os resultados da AVALIES e da ACG é preciso buscar pelos repositórios oficiais, como o sistema e-MEC, o Diário Oficial da União (DOU), ou o site do Conselho Nacional de Educação (CNE). Levantamento feito em 2015 sobre os processos regulatórios constantes do sistema e-MEC⁴ e no DOU⁵, informa que das 1.876 IES existentes em 2004, segundo o Censo da Educação Superior que protocolaram o pedido de credenciamento entre 2007 e 2009⁶, apenas 765 (40,8%) tiveram os processos concluídos pelo CNE (FERNANDES, 2015). Parte desta morosidade é atribuída pela SERES à escassez de servidores, o que justificaria a criação do Insaes, conforme exposição de motivos que acompanhou o PL nº 4.372/2012 (BRASIL, 2012). Para esse autor, a opção de regular pelo IGC tem tido como resultado a paralização, desde 2007, de processos de credenciamento cuja análise foi concluída pela SERES, e não são submetidos ao CNE para serem finalizados de acordo com o que determina a legislação.

Aliados ao ENADE, o CPC e o IGC passaram a ter protagonismo na regulação e na orientação de um conjunto de políticas (GRIBOSKI, 2015, p. 169), expressando a alteração na interpretação das bases epistemológicas dessa política pública de avaliação pelos reguladores. Ilustram, ainda, a intervenção promovida pela arena burocrática na política, na qual o processo de gestação desses índices pela SESu, de 2007 a 2008, revela a presença de uma postura algo errática e sinuosa na condução da política, ao mesmo tempo em que contraditória ao que postulava a CEA/2003 e ao que postula a lei do SINAES.

Essa mudança de rumo, que passou a privilegiar a dispensa de visitas de comissões de avaliação, imprimiu um caráter assistêmico ao SINAES, pois os reguladores passaram a focalizar os resultados de apenas uma de suas métricas

4 Levantamento feito em novembro de 2015.

5 Pesquisa na seção I do diário, correspondente ao período de abril de 2004 a agosto de 2015.

6 Após uma tentativa frustrada em 2005, o MEC editou a Portaria Normativa nº 1 de 2007, definindo o calendário de 2007 a 2009 para que as IES protocolassem seus processos de credenciamento institucional e de renovação de todos os seus cursos de graduação. (BRASIL, 2007).

de avaliação, o ENADE, dispensando a maior parte das avaliações presenciais de cursos e dilatando os prazos para a análise dos credenciamentos das IES. Nesse último caso, a existência de cerca de 70% de processos ainda em tramitação, alguns desde 2007, como informa Fernandes (2015), impede uma avaliação global dos objetivos da lei e a conclusão de um ciclo que compreenda todas as avaliações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, vimos que a disputa pelo conceito de qualidade aporta benefícios à avaliação e potencializa o jogo de interesses na Educação Superior, ao mesmo tempo em que revela sua polissemia e destaca a perspectiva regulatória no sistema educacional brasileiro. Esse efeito foi analisado por Neave (2014), para quem Estado Avaliador e Estado Regulador são duas faces da mesma moeda.

Mais que identificar as múltiplas concepções defendidas pelas diferentes arenas em disputa, o artigo explicita que a qualidade na performatividade do gerencialismo da Educação Superior brasileira se configura como um conceito abrangente em permanente mutação. A revisão permanente de suas regulamentações é o reflexo da pressão exercida pelas forças presentes nas diferentes arenas.

Em que pesem as disputas em torno da qualidade que ocorre entre as diversas arenas, a avaliação de qualidade, além de ser uma conquista da sociedade brasileira, é preceito constitucional e tem lei própria. Algumas expectativas geradas com a lei não se confirmaram como, por exemplo, a de produzir emancipação e maior grau de autonomia das IES ou a melhoria da qualidade. Nesse sentido, é preciso considerar, até que ponto o papel desempenhado pelo conceito de qualidade no novo gerencialismo se articula com os princípios geradores do SINAES, tal como formulados pela CEA em 2004.

Para justificar sua afinidade com o gerencialismo, o SINAES poderia ser mais eficaz, oferecendo à sociedade medidas precisas sobre a melhoria do sistema e a emancipação prometida. A despeito disso, poderia ser esperada também maior transparência, para que a sociedade pudesse compreender situações como aquela em que se encontram 207 IES privadas: 63 foram descredenciadas por medida de supervisão, sendo duas universidades, um centro universitário e 60 faculdades; 72, 70 faculdades e dois centros universitários que estão “em descredenciamento voluntário” e outras 72 efetivamente descredenciadas, sendo 70 faculdades e duas universidades, conforme registra o sistema e-MEC⁷, a maioria delas em razão dos resultados obtidos no ENADE e IGC. Ainda por essa razão, na mesma

7 A consulta ao sistema e-MEC, perfil das IES, foi feita em 03 set. 2016. [http://emec.mec.gov.br/Módulo “consulta avançada”](http://emec.mec.gov.br/Módulo%20%22consulta%20avancada%22).

fonte precisariam ser mais bem compreendidas 39 IES que tiveram suspensão do contrato FIES, 40 do PRONATEC, 40 do PROUNI, e dois centros universitários que tiveram suspensas as prerrogativas de autonomia. Essas informações não têm divulgação ampla, só podendo ser obtida em pesquisa no sistema e-MEC.

Da mesma forma, seria desejável a divulgação das razões pelas quais não foi dado seguimento aos credenciamentos de todas as IES, de modo a cumprir o cronograma estipulado pela Portaria Normativa nº 1/2007, bem como das razões pelas quais avaliações presenciais dos cursos de graduação foram substituídas por índices transitórios, desvirtuando o que foi previsto em lei. A garantia de qualidade exige, também, dos gestores do SINAES, para usar expressão cunhada por Afonso (2015, p. 1318), deixar de oferecer à sociedade uma “transparência opaca” e seletiva de seus resultados.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Recuo ao cientificismo, paradoxos da transparência e corrupção em educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1313-1326, dez. 2015..

BALL, Stephen. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em políticas educacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v.6, n.2, p.10-32, jul./dez. 2006.

_____. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v.35, n.126, p.539-564, set./dez. 2005.

_____. Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.25, n.89, p.1105-1126, set./dez. 2004.

_____. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, Universidade do Minho/PT, v.15, n.2, p.03-23, 2002.

_____. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, p.99-116, dez. 2001.

BOWE, Richard; BALL, Stephen; GOLD, Anne. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei nº 4.372, de 31 de agosto de 2012. Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior - INSAES, e dá outras providências. Disponível em:<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=554202>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

_____. Portaria Normativa nº 1, de 10 de janeiro 2007. Estabelece o calendário de avaliações do Ciclo Avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES para o triênio 2007/2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, de 11 jan. 2007, seção I, página 07.

_____. Ministério da Educação. Portaria SESu n.º 11, de 28 de abril de 2003. Institui a Comissão Especial de Avaliação e designa seus membros. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, n.º 82, de 30 abr. 2003a, Seção 2, página 19.

_____. Portaria Sesu n.º 19, de 17 de maio de 2003. Designa membros para a Comissão Especial de Avaliação. 2003b. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF n.º 101, de 28 mai. 2003b, Seção 2, página 11.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, n. 7, 10 jan. 2001, Seção 1, p. 177, 2001.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988, Seção I, p. 1.

DALE, Roger. Constructing risk management of higher education sector through reputational risk management of institutions. In: MOROSINI, Marília Costa (Org.). **Qualidade da educação superior: reflexões e práticas investigativas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011. p. 32-53 e 54-76. Disponível em:<<http://www.pucrs.br/edipucrs>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. **Política e governo**. 2.ed. Tradução Maria José da Costa Félix Matoso Miranda Mendes. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

FERNANDES, Ivanildo. **Quantificando a ineficiência do Sistema e-MEC**. Documento de Trabalho nº 108. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2015. Disponível em: <<http://www.observatoriouniversitario.org.br>>. Acesso em: 19 mar. 2016

GRIBOSKI, Cláudia. **Regular e/ou induzir qualidade? Os cursos de pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes**. Brasília, 2015. 481 p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília. Brasília, 2015.

GUERRA, Margareth. Redes de Avaliação e Acreditação Latino-Americanas: RANA - MERCOSUR EDUCATIVO. In: LEITE, Denise (Org.). **Inovação, avaliação e tecnologias da informação**. Porto Alegre: Pacartes, 2010. p. 53-72.

LEITE, Denise; GENRO, Maria Elly H. Avaliação e internacionalização da educação superior: Quo vadis América Latina? **Avaliação**, Campinas, v. 17, n. 3, nov. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772012000300009&script=sci_arttext>. Acesso em: 14 de maio de 2013.

LOPES, Alice Casimiro. Políticas de currículo: mediação por grupos disciplinares de Ciência e Matemática. In: LOPES, Alice Casimiro; MACEDO, Elisabeth. **Currículo de Ciência em Debate**. Campinas: Papirus, 2004. p. 45-76.

LOWI, Theodor. **Arenas of power**. USA: Paradigm publishers, 2009.

MOHRMAN, Kathryn; MA, Wanhua; BAKER, David. The research university in transition: the emerging global model, Higher Education Policy, v.21, p. 5-27, 2008. apud DALE, Roger. Constructing risk management of higher education sector through reputational risk management of institutions. In: MOROSINI, Marília Costa (Org.). **Qualidade da educação superior: reflexões e práticas investigativas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011. p.32-53e 54-76. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/edipucrs>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

NEAVE, Guy. **A few impertinent questions to those who are engaged in selling the family silver: prospects for the evaluative state**. CIPES. 2014. Disponível em: <http://sigarra.up.pt/up/en/noticias_geral.noticias_cont?p_id=F638094035/GuyNeave.pdf> Acesso em: 01 fev. 2016.

_____. The evaluative state reconsidered. **European Journal of Education**, Oxford, 1998, vol. 33, nº 3, p. 265-284.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

NUNES, Edson de Oliveira; FERNANDES, Ivanildo; VOGEL, Julia. **O INSAES como agência reguladora atípica (análise a partir do PL nº 4372/2012)**. Observatório Universitário, Documento de Trabalho nº 104, out. 2012, 35 p. Disponível em http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_104.pdf. Acesso 10 de março de 2016.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. **A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base**. Belo Horizonte, 339 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2014.

OSZLAK, Oscar. **Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas**. RAP, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, 1982. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/11455>>. Acesso em: 07 abr. 2016.

PELLEGRINI, Marcelo. Ensino superior: Prouni criou milionários em troca de má qualidade na educação. Entrevista com Wilson Mesquita de Almeida. **Carta Capital**. On line. São Paulo, 19 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/educacao/prouni-criou-milionarios-em-troca-de-ma-qualidade-na-educacao-7396.html>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

RISTOFF, Dilvo Ivo; DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação democrática: para uma universidade cidadã**. Florianópolis: Insular, 2002.

ROBERTSON, Susan. Desafios enfrentados por universidades em um mundo em globalização. In: **Qualidade na educação superior: reflexões e práticas investigativas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011. p. 430-451. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/edipucrs>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

WILLMOTT, Hugh. Strength is Ignorance; Slavery is freedom: Managing Culture in Modern Organizations. *Journal of Management Studies*, 30(4), 215-252. 1993. *apud* BALL, Stephen. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, p.99-116, dez. 2001.

MARIA DO CARMO LACERDA PEIXOTO tem graduação em Sociologia pela UFMG e é Doutora em Educação pela UFRJ. Professora titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG é pesquisadora da área de políticas para educação superior, tendo diversas publicações sobre a temática. Implantou e dirigiu a Diretoria de Avaliação Institucional da UFMG, e foi presidente da sua Comissão Própria de Avaliação. É pesquisadora da área das políticas para a educação superior, tendo diversas publicações nesta temática, entre livros, coletâneas e artigos. Participa da Rede Universitas/Br, como pesquisadora do Observatório da Educação “Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil”. E-mail: mcarmolp@gmail.com

MARIA DAS GRAÇAS MEDEIROS TAVARES é graduada em Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Federal de Alagoas, Mestre em Administração de Sistemas Educacionais pelo Instituto de Estudos Avançados em Educação IESAE/FGV e Doutora em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. É professora titular do Departamento de Fundamentos da Educação - TFE da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e pesquisadora da área de políticas para educação superior, com diversas publicações sobre as temáticas: educação superior, gestão democrática, extensão universitária e avaliação educacional. Participa da Rede Universitas/Br, como pesquisadora do Observatório da Educação “Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil”. E-mail: graccatavares@uol.com.br

IVANILDO RAMOS FERNANDES é mestrando em Educação pela Universidade de Brasília – UnB, Especialista em Políticas Públicas e Avaliação da Educação Superior pela Universidade Federal da Integração Latino Americana -UNILA/PR, Bacharel em Direito pela Universidade Candido Mendes- UCAM/RR, onde atua como docente-pesquisador e diretor de regulação, nos temas regulação e avaliação da educação superior. Associado à Rede Universitas/Br, desde 2009, e ao Grupo de pesquisa “Observatório e Pesquisa das Políticas de Avaliação da Educação Superior (POW1). Sua produção científica compreende capítulos de livros, artigos etc. E-mail: iramos@candidomendes.edu.br

FABIANE ROBL é graduada em Bacharelado e Licenciatura em Ciências Biológicas pela Fundação Universidade Regional de Blumenau, Mestre em Educação pela Fundação Universidade Regional de Blumenau e Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Foi assessora técnica da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), e consultora no Ministério da Educação, atuando no Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Educação Superior, atuando principalmente nos seguintes temas: produção acadêmica, grupos de pesquisa, rede de conhecimento, avaliação e políticas públicas da educação superior. Participa da Rede Universitas/Br, como pesquisadora do Observatório da Educação “Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil”. E-mail: fabiane.robl@gmail.com

Recebido em setembro de 2016

Aprovado em outubro de 2016

O trabalho nas instituições de Educação Superior

Work in Higher Education institutions

El trabajo en instituciones de Educación Superior

DEISE MANÇEBO

JOÃO DOS REIS SILVA JÚNIOR

DENISE BESSA LÉDA

Abstract: O texto discute o trabalho nas instituições de educação superior (IES). É um estudo de caráter exploratório e sua construção apoia-se em pesquisa bibliográfica e documental de temáticas necessárias para a compreensão da questão. Preliminarmente, contextualiza o tema no processo mundial de reestruturação produtiva em curso no país. Segue-se breve análise da diversificação do trabalho nas IES brasileiras, com especial destaque ao trabalho terceirizado. Por fim, discute a terceirização e conclui, analisando seus principais impactos para os trabalhadores e para as instituições públicas.

Keywords: Trabalho; terceirização; Educação Superior.

Resumo: The text discusses the work in higher education institutions (IES). It is an exploratory study. Bibliographic and documentary research supports its construction, using necessary themes for understanding the question. Preliminarily, it contextualizes the subject in the process of global productive restructuring underway in the country. Then, there is a brief analysis of the diversification of work in Brazilian IES, with special emphasis on outsourced work. Finally, it discusses the outsourcing and concludes by analyzing its main impacts on workers and public institutions.

Palavras-chave: Work; outsourcing; Higher Education.

Resumen: El texto discute el trabajo en las instituciones de educación superior (IES). Es un estudio de carácter exploratorio y su construcción se apoya en investigación bibliográfica y documental de temas necesarios para la comprensión de la cuestión. Preliminarmente, se contextualiza el tema en el proceso mundial de reestructuración productiva en marcha en el país. Se sigue con un breve análisis de la diversificación del trabajo en las IES brasileñas, con especial énfasis en el trabajo subcontratado. Finalmente, se discute la subcontratación y se concluye, analizando sus principales impactos sobre los trabajadores y las instituciones públicas.

Palabras clave: Trabajo; subcontratación; Educación Superior.

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente texto é oferecer uma melhor inteligência da problemática, que pode ser assim enunciada: quem é o trabalhador da universidade hoje?

Preliminarmente, pretende-se discutir a questão contextualizando-a no monumental processo de reestruturação produtiva desencadeado desde os inícios dos anos 1970 nos países centrais, e especialmente desde meados dos anos 1980, nos países do sul. É sabido que essas mudanças ocorridas no capitalismo recente foram de grande intensidade e desencadearam um conjunto de transformações, alterando profundamente o trabalho e a própria constituição e forma de ser da classe trabalhadora.

No Brasil, com o avanço das políticas neoliberais a partir de 1990, esse processo ampliou-se mediante a introdução de novas tecnologias, a adoção de padrões organizacionais e formas de organização do trabalho, com técnicas inspiradas no *toyotismo*, nas formas flexíveis de acumulação, bem como através do uso de amplo instrumental, que, no limite, burla a própria legislação social do trabalho. Como destacado por Antunes (2014): “A articulação complexa existente entre financeirização da economia, neoliberalismo, reestruturação produtiva e as mutações no espaço microcósmico do trabalho [e das instituições] não poderia deixar de afetar profundamente a classe trabalhadora” (p. 41).

Obviamente, as instituições de Educação Superior e o trabalho nelas desenvolvido não passaram incólumes a todo esse processo. Os impactos dessas mutações para o trabalho docente já é alvo de muitas discussões e investigações, o que não tem ocorrido em relação aos demais trabalhadores das IES, justificando, portanto, o presente trabalho.

Na sequência, o texto apresenta a seguinte estrutura: contextualiza o tema no processo de reestruturação produtiva em curso no país; segue-se breve análise da diversificação do trabalho nas IES brasileiras, com especial destaque ao trabalho terceirizado e, ao final, a própria temática da terceirização é analisada, dando vazão às conclusões que apontam para seus principais impactos para os trabalhadores e para as instituições públicas.

O MUNDO DO TRABALHO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

O capitalismo contemporâneo - na busca por superar uma conjuntura de crise de outro padrão de desenvolvimento capitalista, marcado pelo *fordismo*

e por um regime de regulação cuja experiência mais completa se deu nos países que conseguiram implementar um Estado de Bem-Estar - adota o regime de acumulação flexível.

Na realidade, pode-se dizer que o padrão de acumulação flexível articula um conjunto de elementos de continuidade e descontinuidade, que acabam por conformar algo relativamente novo e bastante distinto do padrão taylorista/fordista de acumulação, gerando outro modo de trabalho e de vida, pautado na flexibilização e na precarização, “como exigências do processo de financeirização da economia, que viabilizaram a mundialização do capital num grau nunca antes alcançado”. (DRUCK, 2015, p. 42).

As transformações no capitalismo contemporâneo resultaram, portanto, em um novo padrão de acumulação mundial que permitiu a livre circulação dos capitais em escala planetária. Chesnais (1996) denomina esse processo que se consumou nas últimas décadas, mundialização do capital, que, sob a égide dos Estados Unidos, resulta num modo de funcionamento específico do capitalismo, predominantemente financeiro e rentista. Essa evolução da esfera financeira impacta todos os demais empreendimentos do capital, subordinando a esfera produtiva e os modos de gestão do trabalho, forçando inclusive uma nova configuração do Estado, que “Passa a desempenhar um papel cada vez mais de ‘gestor dos negócios da burguesia’, já que ele age agora em defesa da desregulamentação dos mercados, especialmente o financeiro e o de trabalho”. (DRUCK, 2015, p. 42).

Além disso, a hegemonia do setor financeiro ultrapassa o terreno estritamente econômico do mercado e impregna todos os âmbitos da vida social, dando conteúdo a um novo modo não só de trabalho, mas também de vida. A rapidez do tempo social, cunhada por Harvey (1994) de compressão temporal, incrementa a volatilidade, a efemeridade e a descartabilidade sem limites de praticamente todas as searas da vida, em especial, a da produção e do trabalho. É na busca da aceleração do ciclo do capital que se localiza a premência da flexibilização e da precarização do trabalho.

O curto prazo - como elemento central dos investimentos financeiros - impõe processos ágeis de produção e de trabalho, e, para tal, é indispensável contar com trabalhadores que se submetam a quaisquer condições para atender ao novo ritmo e às rápidas mudanças. Assim, a mesma lógica que incentiva a permanente inovação no campo da tecnologia e dos novos produtos financeiros, atinge a força de trabalho de forma impiedosa, transformando rapidamente os homens que trabalham em obsoletos e descartáveis, que devem ser “superados” e substituídos por outros “novos” e “modernos”, isto é, flexíveis. (DRUCK, 2015, p. 42).

Por ocasião da mais recente crise global, a partir de 2007-2008, esse quadro foi aprofundado, de modo que se pode verificar uma corrosão ainda maior do trabalho estável e regulamentado, próprio da matriz tayloriano-fordista, dominante ao longo do século XX e vem sendo substituída pelos mais distintos e diversificados modos de informalidade e precarização, na ânsia em ampliar os mecanismos de extração do sobretrabalho em tempo cada vez menor. Indiscutivelmente, assiste-se a uma explosão de novas modalidades de trabalho na indústria, na agricultura e nos serviços, que, de uma maneira geral, são mais precarizadas, permitindo-nos afirmar que a precarização social do trabalho está no centro da dinâmica do capitalismo flexível, combinando avanços tecnológicos com redução e precarização da força de trabalho.

No que diz respeito ao desenvolvimento tecnológico e suas repercussões no âmbito da precarização do trabalho, Dejours (2004) comenta:

De um lado, a evolução tecnológica gera dificuldades que não estavam previstas, ou cuja previsão era insuficiente, acarretando novos riscos, desde a exposição à radiação ionizante até a jornada de trabalho em horários não usuais; de outro, desenvolvem-se novas formas de gestão da mão-de-obra, com a utilização cada vez maior da terceirização de serviços, de trabalho temporário, de todas as formas de trabalho precário, o que leva a uma grande desestruturação das trajetórias profissionais e um golpe “invisível” na saúde (p. 303).

E é desse modo que no *lôcus* onde se processam as relações de compra e venda da força de trabalho, qual seja, no plano do mercado de trabalho, os contratos, salários, as jornadas e as várias formas de inserção expressam um recrudescimento da mercantilização:

O capital reafirma a força de trabalho como mercadoria, subordinando os trabalhadores a uma lógica em que a flexibilidade, o descarte e a superfluidez são fatores determinantes para um grau de instabilidade e insegurança no trabalho, como nunca antes alcançado. (ANTUNES; DRUCK, 2014, p.17).

Na gestão e organização do processo de trabalho, a acumulação flexível, inspirada no *toyotismo*, emprega a reengenharia, adota a lógica da empresa enxuta, elimina postos de trabalho, força o aumento da produtividade e faz uso, sobremodo, da terceirização da força de trabalho. Assim, num contexto em que a economia, hegemonizada pela lógica financeira, sustenta o curtíssimo prazo, empresas do setor industrial e também a área de serviços buscam garantir altos rendimentos, cada vez em prazos mais curtos, “Exigindo e transferindo aos trabalhadores a pressão pela maximização do tempo, pelas altas taxas de produtividade, pela redução dos custos com o trabalho e pela ‘volatilidade’ nas formas de inserção e de contratos”. (DRUCK, 2011, p.49).

O conteúdo dessa nova precarização está garantido pela condição de instabilidade e de insegurança que a situação de forte desemprego produz, bem como pelas diversas formas de adaptabilidade e de fragmentação dos coletivos de trabalhadores no interior dos locais de trabalho. A terceirização, que aprofundaremos mais adiante, corresponde, como nenhuma outra modalidade de gestão, a essas exigências!

O TRABALHO NAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Começemos pelos números. Em 1995, período de forte redução nos empregos formalizados, éramos 379.730 trabalhadores em atividade nas instituições de ensino superior (IES), incluindo técnicos (218.085) e funções docentes (161.645). Até 2014, foram criados 431.392 postos de trabalho, chegando-se a 811.122 trabalhadores, entre docentes (396.595) e técnicos (414.527). (BRASIL, 2016). Tivemos, portanto, um crescimento de 114% em 19 anos, o que é muita coisa, especialmente, considerando-se a agressiva introdução da tecnologia (que, muitas vezes, economiza contratações), tentativas de enxugamentos de quadros e carreiras, incentivos à aposentadoria etc. Todavia, esses números não nos dizem muito, especialmente porque neles não são contabilizados os terceirizados, os bolsistas que trabalham em muitas instituições e os tutores do ensino a distância (EAD), por exemplo. Assim, para além dos números deve-se atestar outros aspectos sobre a complexidade do trabalho nas IES.

Uma primeira questão se refere a uma profunda diversificação existente nesse campo, a despeito de todas as ações (pela democratização e pela defesa de um padrão único de qualidade) que os movimentos de seus trabalhadores têm travado.

Atualmente, pode-se assistir, além da diversificação dos tipos institucionais, a diversificação das modalidades terminais (diplomas e certificados), de cursos e programas nas diferentes modalidades (presenciais, a distância, semipresenciais); a institucionalização de novos tipos de IES, como é o caso dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia (IFs), criados em 2008; a diversificação e diferenciação, ainda, no tocante à adoção de formatos e modalidades diferentes na organização institucional e acadêmica, com cursos de ensino superior que visam a formar profissionais para atender a campos específicos do mercado de trabalho, com formatos compactos e duração média menor que a dos cursos de graduação tradicionais (sequenciais, por exemplo); assim como os cursos superiores com formatos de bacharelados e licenciaturas interdisciplinares que pecam pela abrangência na formação inicial (primeiro ciclo), calcados no princípio

da flexibilização dos currículos; tendências de internacionalização da Educação Superior, dentre outras possibilidades.

Em síntese, ocorre toda uma nova tendência, já designada oficialmente como educação terciária - termo proposto pelo Banco Mundial, em título de 2003 - que confunde, não raramente, a educação superior com ensino pós-secundário, compreendendo: tutorias remotas, encurtamento de carreiras, flexibilização de currículos, importação de modelos educativos baseados na “aquisição de competências profissionais”, certificação de saberes e destrezas, reciclagem de competências. Mesmo a designação do trabalho do professor, propriamente dito vem sendo transmutado de trabalho docente para “facilitador”, “animador”, “tutor” e “monitor”, dentro outras novidades. (MANCEBO, 2010, p. 42).

Obviamente, a diferenciação não é neutra e remete, dentre outros aspectos, à forte hierarquização entre instituições, departamentos, egressos e também ao trabalho desenvolvido nos diversos espaços. O trabalho nas universidades públicas é exemplar quanto ao que se está afirmando. Em muitas delas, é possível encontrar núcleos de excelência, laboratórios de referência, carreiras do futuro, institutos do milênio, grupos de pesquisa internacionalizados, coexistindo com unidades ou departamentos onde os equipamentos estão deteriorados, os recursos são escassos, há alunos frustrados, professores extenuados e desprestigiados e técnicos assoberbados de tarefas. Enquanto as agências de fomento canalizam recursos para uns poucos cursos de pós-graduação de reconhecida qualidade (dentro do padrão de qualidade estabelecido pela CAPES), por exemplo, as graduações e as licenciaturas, muitas vezes vinculadas às mesmas faculdades e de qualidade também reconhecida, não encontram verbas para seus projetos. Contudo, mesmo tais graduações e licenciaturas veem-se submetidas às exigências de bom desempenho nas avaliações e ranqueamentos estabelecidos, que desconsideram as condições objetivas e subjetivas de realização do trabalho acadêmico.

Adicionalmente, deve-se relevar que a economia que emerge no pós-segunda guerra mundial produz historicamente demandas para a indústria, especialmente para as corporações no âmbito mundial, exigências estruturais que têm requerido uma diminuição de tempo entre a produção científica e sua aplicação em serviços, produtos e processos. A ciência, básica ou aplicada (produzida no Brasil, basicamente nas universidades públicas), tem aí uma pressão para mudança, sendo necessário um novo tipo de conhecimento que atenda tais demandas, postas não mais por parâmetros exclusivamente científicos, mas, também, pela financeirização da economia. A economia converte-se, pois, no principal fator para a epistemologia da nova ciência acadêmica.

O conhecimento exigido pelas novas corporações ou grupos predominantemente industriais, tem entre suas redes de trabalho uma ou mais

parcerias com universidades no mundo todo, que se dão de diversas formas, estrategicamente por meio de transferência de tecnologia e pela venda de direitos autorais pelas próprias universidades, como se pode observar no caso de pesquisas realizadas por algumas universidades estatais brasileiras. O conhecimento, na maioria das vezes, é transferido na forma de inovações sociais e tecnológicas e é o tipo de conhecimento que se pode denominar conhecimento “matéria-prima”, termo que tem inspiração, especialmente na leitura dos trabalhos de Sheila Slaughter e Gary Rhoades (2010).

O conhecimento matéria-prima voltado para a economia e para o mercado é uma parte dos resultados da ciência em seu novo paradigma. Trata-se de conhecimento pronto para ser transformado em produtos de alta tecnologia, novos processos de produção e serviços e está relacionado à possibilidade de lucros imediatos no âmbito econômico. Tal dinâmica remete-nos, então, à inovação tecnológica: processo, ao mesmo tempo, de mudança, invenção e adaptação, que tem como objetivo agregar mais valor aos produtos no menor tempo possível.

Até há bem pouco tempo, o grande problema do capital consistia em diminuir o *gap* entre a ciência e a tecnologia e, embora houvesse uma aproximação entre a universidade e a indústria, ocorria, porém, uma considerável demora na solução dos problemas. Os intelectuais das indústrias estavam distantes dos processos de pesquisa e os pesquisadores, ávidos na defesa da autonomia de sua pauta de pesquisa, permaneciam distantes do *front* industrial e econômico. Contudo, com a predominância financeira, esse quadro se altera de forma radical. Ocorre que o ciclo de capital portador de juros faz dinheiro sem trabalho. Na equação marxista, temos $D' > D$. O proprietário do dinheiro investe, empresta e recebe os juros como forma de pagamento dessa operação pela mera propriedade privada do dinheiro. Essa operação, além de econômica, é jurídica e impõe as taxas de juros e o tempo de pagamento do que é devido, desconsiderando o que irá ocorrer no processo de produção real de valor. É uma aposta com o menor risco e a maior rentabilidade. Trata-se de uma abstração real que move a economia mundial e muda as instituições republicanas.

Esta operação pode ser feita entre amigos, empresas, grupo de empresas, países e pelos principais agentes institucionais que atuam mundialmente, que são os fundos mutuais, os guias da gestão do sistema monetário mundial, aos quais se subordinam os fundos de pensão e os fundos dos grupos predominantemente industriais, o que caracteriza um regime de predominância financeira. Quais as consequências disso?

Juridicamente, o ciclo financeiro comprime não só o ciclo do capital em funções (as relações sociais de produção), como também as relações sociais em geral, altera a sociabilidade e subjetividade de todo cidadão e exige a produção

de valor real em tempo recorde do trabalho vivo. Nesse ponto, a instituição republicana universitária e a pesquisa nela produzida cumprem papel estratégico. Como? Redefinindo a ciência e o conhecimento, conforme a referida necessidade. Por essa via, a racionalidade econômico-financeira se interpõe nas práticas cotidianas da vida universitária.

Por outro lado, a organização e a gestão universitárias, mediante a reforma do aparelho do Estado, alteram-se de forma estrutural, trazendo para o centro da identidade institucional a racionalidade econômica. Isso está na raiz das explicações das reformas universitárias, no financiamento das universidades, na sua organização e gestão, na avaliação, na importância dos *rankings*, na necessidade da expansão e da internacionalização da Educação Superior, em nova divisão internacional do trabalho científico, no acesso e no conhecimento que é produzido nessas instituições.

A observação do trabalho em curso nas IES brasileiras leva-nos, então, à constatação de uma profunda complexidade e diversidade, a começar pelo próprio trabalho docente. Temos, numa ponta, o professor-pesquisador que “Na distopia da universidade neoliberal, [...] deve se submeter a um conjunto determinado de rotinas intelectuais no menor tempo possível”. (BIANCHI; BRAGA, 2015, p. 2), como discutimos, mas que, normalmente, desfruta de boas condições de trabalho e, em algumas circunstâncias, até de vencimentos adicionais como é o caso dos docentes que recebem bolsas e tendem a naturalizar a corrida solitária pelos editais. E, no outro extremo, o docente que utiliza seus próprios recursos para imprimir alguma qualidade e dignidade ao seu trabalho. Essa dicotomia tende a gerar, de forma velada ou aberta, uma distinção entre professores de primeira linha, que gozam de maior prestígio acadêmico, e professores de segunda linha, com menor prestígio e sofrendo todas as consequências daí decorrentes.

Por fim, sob o manto do Estado reformado, cuja lógica é a drástica redução da participação na esfera pública, os cortes das verbas para manutenção e renovação das IES são cada vez mais recorrentes, de modo que a infraestrutura física é abandonada. Todavia, o expediente mais francamente utilizado, possivelmente o mais importante, é o da redução do custo da própria força de trabalho através da implementação de uma variedade de estratégias de flexibilização/precarização que transformam as relações de trabalho e reduzem a folha de pagamento. E é neste campo que ocorre, por exemplo, a terceirização da força de trabalho auxiliar - em serviços com baixa remuneração, como o de zeladores, auxiliares de escritório, trabalhadores da cantina, jardineiros, pessoal de limpeza e seguranças etc. - para empresas que negam aos funcionários direitos trabalhistas básicos e proteção. (BURAWOY, 2015).

A TERCEIRIZAÇÃO E A NOVA GESTÃO DA FORÇA DE TRABALHO

A terceirização frequentemente é apresentada, pela mídia tradicional, por empresários e até por alguns intelectuais, como uma moderna técnica de organização e gestão da produção, que traz maleabilidade às empresas, processo imprescindível para a saúde destas e, portanto, de uso irreversível diante do mundo competitivo atual.

Todavia, sob outra vertente, a terceirização não é tão inédita e benéfica assim. De fato, a técnica da terceirização não advém da recente reestruturação produtiva conhecida como *toyotismo*, mas se trata, em verdade, de uma recauchutagem de instrumento que data do início da própria Revolução Industrial, em fins do século XVIII e início do século XIX. Sob a argumentação de Carelli (2015, s.p.), a terceirização

É historicamente conhecida sob o nome de “putting-out system” a exploração de trabalhadores para realizar parte da produção dos capitalistas em seus próprios domicílios, o que transformou artesãos independentes em trabalhadores empobrecidos e limitados. Esse tipo de “terceirização”, com a entrega de parte da produção para ser realizada externamente e de forma complementar ao realizado dentro dos muros da fábrica, aconteceu principalmente nos setores da confecção e da indústria bélica na Inglaterra. (p.).

Do mesmo modo, pode-se citar que o fenômeno da intermediação de mão de obra também tem suas raízes já antigas. Não é, de forma alguma, algo recente, sendo seus efeitos perversos há muito tempo conhecidos e reconhecidos em todo o mundo. Em 1848, só para citar um famoso exemplo, na França, durante a revolta que culminou na revolução popular desse mesmo ano, “Uma das principais manifestações da população era justamente contra os intermediários entre o ‘empresário’ e os trabalhadores, tendo sido verificado o caráter odioso do lucro pela mera venda do trabalho alheio” (CARELLI, 2015).

O que é novo e digno de nota é seu retorno, em amplíssima escala, sendo sua aplicação instrumento central no contexto da reestruturação produtiva ocorrida a partir do final dos anos 1970. A terceirização tem sido estratégia de largo e polêmico uso no capitalismo contemporâneo, dentro do contexto da nova ofensiva do capital, com a vigência do capitalismo flexível. Disseminou-se na indústria, agricultura, comércio e serviços, no setor privado, mas também no setor público, incluindo a administração pública, “Alterando não apenas a morfologia social do trabalho, mas o sociometabolismo laboral no Brasil”, como comenta Alves (2014).

Deve-se destacar que muitas organizações (como é o caso das IES) fazem uso da terceirização não porque estejam buscando uma especialização técnica externa, que pudesse incrementar a produtividade, mas sim, com o objetivo de racionalizar gastos e, no caso do setor privado, visando ao aumento de seus lucros, em especial através do pagamento de baixíssimos salários, da imposição de extensas jornadas, como mínimo de investimento nas condições de trabalho. Assim, pode-se definir a terceirização como “Todo o processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta, cujo objetivo último é a redução de custos com a força de trabalho e/ou a externalização dos conflitos trabalhistas” (MARCELINO, 2013, p. 50).

No Brasil, a partir da década de 1990, a terceirização se constituiu na principal forma de flexibilização da contratação. Conforme Antunes e Druck (2014), trata-se de uma “verdadeira epidemia”, generalizando-se, progressivamente, não só para as chamadas atividades-meio, mas também para as atividades-fim e utilizando-se de novas modalidades de contratação, como cooperativas, empresas *pejotizadas* e trabalho em domicílio, também chamado de teletrabalho.

Pesquisas já realizadas em diversos setores revelam que, além do crescimento da terceirização, ocorrem múltiplas formas de precarização dos trabalhadores terceirizados em todas essas atividades: nos tipos de contrato, na remuneração, nas condições de trabalho e saúde e na representação sindical.

É sabido que não há estatísticas precisas sobre a terceirização no Brasil, dada a dificuldade de captá-las nas empresas. Porém, o Dieese e a CUT (2014) registraram que, em 2014, os setores “tipicamente terceirizados” correspondiam a 26,8% dos empregos formais no Brasil. Nesse mesmo estudo, um conjunto de indicadores revelam as desigualdades entre trabalhadores terceirizados e os demais: a remuneração dos empregados em setores tipicamente terceirizados é 24,5% menor do que a dos demais empregados; a jornada de trabalho dos terceirizados é de três horas a mais semanalmente, sem considerar horas extras ou banco de horas realizadas, que não são objeto do levantamento do MTE (Ministério do Trabalho e Emprego) - outra limitação das estatísticas oficiais brasileiras. O tempo de emprego demonstra uma diferença ainda maior entre trabalhadores diretos e terceiros. Enquanto a permanência no trabalho é de 5,8 anos para os trabalhadores diretos, em média, para os terceiros é de 2,7 anos. Esse fato decorre da alta rotatividade dos terceirizados - 64,4% contra 33% dos diretamente contratados. Esse último aspecto acarreta uma série de consequências para o trabalhador terceirizado, que alterna períodos de trabalho e períodos de desemprego, resultando na falta de condições para organizar e planejar sua vida, inclusive para projetos pessoais como sua própria qualificação. (DIEESE; CUT, 2014).

No caso do serviço público, ao longo da década de 1980, pode-se atestar que o número de terceirizados era muito pequeno e praticamente inexistente dentro das universidades e demais IES. Nas décadas seguintes, esse número aumentou significativamente, evoluindo para uma situação onde há muitos trabalhadores frequentemente sem vínculo empregatício e sem registro formalizado, por vezes à margem da legislação trabalhista.

A expansão da terceirização no serviço público tem alguns marcos importantes, sendo os principais: os programas de privatização de empresas e de serviços públicos implementados a partir dos anos 1990 e a reforma do Estado iniciada em 1995, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de responsabilidade do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), que estimula a extinção de cargos funcionais, dentro da lógica do enxugamento do aparelho do Estado. Simultaneamente, foi definida uma legislação que fomentou a terceirização. Primeiramente, o Decreto-Lei nº 2.271, de 7 de julho de 1997 (BRASIL 1997) ampliou as atividades terceirizáveis e definiu aquelas que deveriam ser contratadas de forma indireta. Em seguida, tivemos a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), que fixou um limite de gastos do governo com pessoal do quadro do serviço público, mas que não computou os contratos de prestação de serviços, isto é, a contratação de terceirizados. Em outros termos, esta legislação inibiu a realização de concursos públicos e incentivou a terceirização, pois as despesas com a subcontratação de empresas, a contratação temporária, emergencial e de comissionados não são computadas como pessoal. Conforme Druck (2015), com isso, uma mudança de fundo se operou, por exemplo, nos orçamentos das universidades federais e um número crescente de servidores foi deslocado da verba de pessoal para a de custeio, na condição de terceirizados. Adicionalmente, criou-se e se ampliou a diversidade de modalidades de terceirização na esfera pública, a exemplo de:

Concessão, permissão, parcerias, cooperativas, ONGs, Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Um quadro em que parte dos serviços públicos é realizada não mais pelo “servidor público”, profissional concursado, mas pelos mais diferentes tipos de trabalhadores, em geral empregados de forma precária, com contratos por tempo determinado, por projetos, sem os mesmos direitos que o funcionário público e com salários mais baixos. (DRUCK, 2015, s.p.)

No contexto atual, para agravar esse quadro, empresários e governos querem derrubar qualquer limite à terceirização. Para tal, retomaram o Projeto de Lei (PL) nº 4.330 de 26 de outubro de 2004¹, que libera a terceirização, ampliando sua aplicação para as chamadas “atividades-fim”. Esse Projeto foi aprovado em 22 de abril de 2015 na Câmara de Deputados e ainda está em andamento no Senado Federal, como Projeto de Lei da Câmara (PLC) 30/2015.

A justificativa “nobre” para o PL seria a de “proteger” os trabalhadores terceirizados e, ao mesmo tempo, dar segurança jurídica e competitividade às empresas. Todavia, o Projeto vem sendo apontado, por trabalhadores e centrais sindicais, como uma tentativa de desmonte radical dos direitos básicos consagrados na Constituição Federal e na vasta legislação trabalhista que as lutas sociais produziram no último século. Ele visa, de fato, retirar qualquer barreira jurídica à contratação de “prestadores de serviços”, os quais poderiam exercer funções relativas a atividades “inerentes, acessórias ou complementares” à atividade econômica da contratante, ou seja, nas chamadas atividades-meio e atividades-fim, termos criados pela jurisprudência em vigor. Assim, o Projeto de Lei nº 4.330 (BRASIL, 2004) enfraquece os direitos sociais, ofende a Constituição, acentua a concentração de riqueza e produz injustiça.

Originalmente, o Projeto fazia menção às empresas públicas, às sociedades de economia mista e suas subsidiárias e controladas, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Art. 1º; §1º I). Todavia, por pressão dos movimentos ligados a esse setor, uma emenda supressiva retirou a aplicação do PL a administração pública direta. Por certo, foi uma vitória dos movimentos; no entanto, os ataques efetuam-se por todos os lados! E não é por coincidência que uma semana antes da votação do PL, precisamente no dia 15 de abril de 2015, sem muito alarde, estava sendo julgada no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)nº 1923, que trata exatamente da possibilidade de transpasse, pelo administrador, de serviços públicos ao setor privado. Conforme Souto Maior (2015, s.p.):

O que o Supremo disse, [...] em 2015, é que a atuação do Estado na saúde, na educação, na cultura, no desporto e lazer, na ciência e tecnologia e no meio ambiente pode se realizar mediante uma gestão compartilhada com o setor privado, por intermédio da formalização de “instrumentos de colaboração público/privada”, pelos quais se reserva a participação do Estado como entidade de “fomento”, não

1 O Projeto de Lei 4330/2004 é de autoria do deputado Sandro Mabel, empresário do setor de alimentação, que propõe a liberação total da terceirização para todas as atividades (fim e meio), em redes de subcontratação, sem responsabilidade solidária das empresas contratantes. Dentre outras proposições, o Projeto, tal como aprovado na Câmara, também diminui a “quarentena” de pessoas que saiam de um trabalho e passem a prestar serviço como terceirizado. Pela proposta, o funcionário pode voltar à empresa como terceirizado após 12 meses e não 24 como estava previsto, até então.

apenas com transferência de recursos financeiros, mas também pela cessão de bens públicos e até de servidores públicos, sendo que esses instrumentos, que são, de fato e de direito, convênios, serão feitos com ONGs, alçadas ao “status” (“título jurídico”) de Organização Social por meio de deliberação do próprio ente público.

Pelo exposto, havia - e ainda há - uma gama de interesses para a ampliação da terceirização no setor público, que se pretende seja implementada sem debate com a opinião pública a respeito.

Fato é que a terceirização exerce forte impacto sobre o mundo do trabalho. Por certo, todo trabalhador está sujeito à precarização e a não ver respeitados seus direitos, mas a terceirização potencializa essa tendência e não é difícil de se imaginar o que pode acontecer quando esse processo vier a se expandir para um grande número da população economicamente ativa. É uma alteração que quebra a ideia de um padrão mínimo equânime e igualitário para a força de trabalho regulamentada e permite a desregulamentação ampliada da classe que vive do trabalho.

O par terceirização/precariização é inseparável, por seu caráter desagregador e degradante desse processo, no que diz respeito ao salário, às condições de trabalho, à preservação da saúde e, também, sobre a organização sindical. A condição de desempregado ou a ameaça permanente da perda do emprego, por exemplo, traz efeitos particularmente graves, não apenas para a saúde física e psíquica do trabalhador, como tem-se constituído, adicionalmente, numa eficiente estratégia de dominação no âmbito do trabalho. Como observado por Druck (2011):

[O isolamento e a perda de enraizamento, de vínculos, de inserção, de uma perspectiva de identidade coletiva, resultantes da descartabilidade, da desvalorização e da exclusão, são condições que afetam decisivamente a solidariedade de classe, solapando-a pela brutal concorrência que se desencadeia entre os próprios trabalhadores. (p.50).

Para além do acirramento da concorrência, ocorre um esfumaçamento do autorreconhecimento e do reconhecimento dos laços coletivos, fruto da desvalorização simbólica e real, que tem condenado cada trabalhador a ser o único responsável por sua empregabilidade e sua vida, submetendo-se pacificamente a diversos níveis de sofrimento, inclusive justificando-o para se manter empregado e, tudo isso, em uma conjuntura extremamente adversa criada pelo capitalismo flexível. Mas a terceirização contribuiu para romper os laços de solidariedade não somente por essas razões interpessoais - o que já seria suficiente. A terceirização contribui fortemente para fragilizar e desunificar a representação sindical, pois cria uma variedade de atores, sindicatos e trabalhadores, com interesses diversos

- não raro divergentes - que impõe limites objetivos à luta coletiva. Como bem sintetizaram Antunes e Druck (2014):

No que se refere ao coletivo de trabalhadores, a terceirização fragmenta, divide, aparta, desmembra as identidades coletivas, individualiza e cria concorrência entre os que trabalham muitas vezes no mesmo local, nas mesmas funções, mas que estão separados de fato e simbolicamente pelo crachá diferente e pelos diferentes uniformes, que identificam os de primeira e segunda categoria. (p. 18).

Por fim, um efeito colateral desse processo, mas nada desprezível, é que a terceirização abre espaço para relações promíscuas entre instituições públicas e empresas privadas que disputarão os contratos de prestação de serviços, agravando, conseqüentemente, a corrupção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: A TERCEIRIZAÇÃO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

As mudanças que vêm ocorrendo no âmbito do trabalho alcançam toda seara onde ele é realizado e todas instituições em que a produção de valor é operada, como se pôde ver no texto até então. Mesmo que consideremos as especificidades, as transformações no mundo do trabalho têm-se encaminhado numa mesma direção: a perda dos direitos sociais do trabalho e sua respectiva intensificação, que diminuem o custo da mercadoria força de trabalho. No que se refere à terceirização presente nas universidades brasileiras, vale destacar que ela é parte desse processo mais amplo. Isso posto, deve-se atentar para o fato de que as universidades públicas vêm experimentando muitos problemas com o uso da terceirização em variadas frentes!

Como já registrado, o custo com esses trabalhadores foi deslocado, progressivamente, da verba de pessoal para a de custeio. Isto porque muitos cargos foram extintos nos novos planos de carreira das IES, constituindo hoje o conjunto dos terceirizados. Conseqüentemente, na estrutura administrativa de diversas IES, esses trabalhadores acabam ficando sob a responsabilidade da área de finanças, de contratos; em síntese, são alocados na área administrativa, e não nos setores responsáveis pelo pessoal, como os demais trabalhadores da universidade.

Para os terceirizados, são recorrentes, entre outros, atrasos de vale-transporte, de vale-alimentação, o não pagamento de 13º e de férias, o não fornecimento de equipamentos de proteção e até o não-pagamento de salários. As empresas contratadas pelo menor preço, conforme a lei de licitações, não possuem,

em geral, situação financeira estável, e para garantir seu preço, economizam na força de trabalho, no pagamento dos direitos e dos salários dos trabalhadores.

As greves (ou movimentos pontuais de paralização) de trabalhadores terceirizados, especialmente nos serviços de vigilância e limpeza, têm sido momentos importantes para a análise da situação, pois é nessas circunstâncias que esses trabalhadores se tornam visíveis para as instituições e para a própria sociedade. A falta de limpeza e ou de vigilância, por óbvio, inviabiliza a prestação de qualquer serviço público, seja na educação ou na saúde, levando à paralização dessas instituições, demonstrando o quanto são essenciais e que, portanto, deveriam fazer parte do corpo do funcionalismo, como ocorria em passado recente. (SANTANA; DRUCK, 2015).

Mesmo com a terceirização das “atividades-meio” deixando explícitos os graves problemas que ela provoca para os trabalhadores e para as IES, há sinalizações claras de que as “atividades-fim” podem ser consideradas em mais uma rodada de terceirizações. Caminhamos assim para uma agudização do processo de precarização, vivido (já há longas datas) na docência da Educação Superior através das figuras do professor horista, professor substituto e, mais recentemente, dos tutores de EaD.

Como analisamos no corpo desse texto, o ano de 2015 trouxe um conjunto de questões ao debate público brasileiro acerca do tema, quando o Supremo Tribunal Federal (STF), no dia 16 de abril, tomou uma medida legitimadora sobre o repasse da gestão de diversas áreas da administração pública, inclusive a educação, às Organizações Sociais (OS) - entidades privadas sem fins lucrativos, como associações e fundações privadas.

Assim, no caso das IES públicas, dependendo da interpretação, já está liberada a contratação de qualquer trabalhador, inclusive docentes, por meio de OS (ONGs, fundações, cooperativas etc.). Os docentes, por exemplo, já podem ser contratados como prestadores de serviços para dar aulas, por tempo determinado, para uma disciplina ou um curso, sem qualquer vínculo com a vida universitária e sem poder contribuir com a pesquisa e a extensão. Se hoje os contratos de professores substitutos, temporários e tutores do ensino a distância já expressam a precarização, “A contratação de professores via OS, sem concursos públicos e sem direitos, amplificará o grau de precarização existente, colocando em xeque o papel do docente na educação pública superior”. (SANTANA; DRUCK, 2015, p. 57).

Em síntese, está montado um cenário sombrio, que tende a aprofundar-se em tempos de regime de exceção, no qual a degradação e a precarização do trabalho, que, nas IES, já ocorre pela terceirização das chamadas “atividades-meio” poderá somar-se à das “atividades-fim”!

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Terceirização e neodesenvolvimentismo no Brasil**. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2014/08/11/terceirizacao-e-neodesenvolvimentismo-no-brasil/>. Acesso em: 22 set. 2015.

ANTUNES, Ricardo. Desenhando a nova morfologia do trabalho no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 28, n. 81, p. 39-53, 2014.

_____; DRUCK, Graça. A epidemia da terceirização. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil III**. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 13-24.

BIANCHI, Álvaro; BRAGA, Ruy. Um conto de duas universidades: quando a lógica mercantil se sobrepõe à construção do pensamento crítico e reflexivo. **Revista Cult**. Disponível em: <http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/umcontodeduasuniversidades/>. Acesso em: 22 set. 2015.

BRASIL. **Sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior: 1995-2015**. Brasília: MEC. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>. Acesso em: 10 fev. 2016.

_____. **Projeto de Lei nº 4.330**, de 26 de outubro de 2004. Dispõe sobre os contratos de terceirização e as relações de trabalho deles decorrentes. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=267841>. Acesso em: 5 maio 2016.

_____. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 5 maio 2016.

_____. **Decreto-Lei nº 2.271**, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm. Acesso em: 29 ago. 2016.

BURAWOY, Michael. Ensino superior em crise: o contexto global. **Margem Esquerda**: ensaios marxistas, São Paulo, n. 25, p. 43-51, out. 2015.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. **A terceirização no século XXI**. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2015/04/01/a-terceirizacao-no-seculo-xxi/>. Acesso em: 29 ago. 2016.

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

DIEESE; CUT. **Terceirização e desenvolvimento: uma conta que não fecha**. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2014.

DEJOURS, Christophe. Entre sofrimento e reapropriação: O sentido do trabalho. In: LANCMAN, Selma; SZNELMAR, Laerte (Orgs.). **Christophe Dejours: da psicopatologia à psicodinâmica do trabalho**. Rio de Janeiro/Brasília: Fiocruz/Paralelo 15, 2004. p.303-316.

DRUCK, Graça. **A terceirização no setor público e a proposta de liberalização da terceirização pelo PL 4330**. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2015/04/01/a-terceirizacao-no-setor-publico-e-a-proposta-de-liberalizacao-da-terceirizacao-pelo-pl-4330/>. Acesso em: 29 ago. 2016.

_____. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. 01, p. 37-57, 2011.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

MANCEBO, Deise. Diversificação do ensino superior no Brasil e qualidade acadêmico-crítica. In: OLIVEIRA, João Ferreira de; CATANI, Afrânio Mendes; SILVA JÚNIOR, João dos Reis. (orgs.). **Educação superior no Brasil: tempos de internacionalização**. 1ed. São Paulo: Xamã, 2010. p. 37-53.

MARCELINO, Paula. **Trabalhadores terceirizados e luta sindical**. Curitiba: Appris, 2013.

SANTANA, Marco Aurélio; DRUCK, Maria da Graça. Terceirização e degradação do trabalho nas universidades brasileiras. **Margem Esquerda: ensaios marxistas**, São Paulo, n. 25, p. 52-57, out. 2015.

SLAUGHTER, Sheila; RHOADES, Gary. Markets in Higher Education. In: ALTBACH, Philip G.; GUMPORT, Patricia J.; BERDAHL, Robert O. (Eds.).

American Higher Education in twenty-first century – social, political and economic challenges. 3.ed. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2010. p. 433-464.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. ADI 1923: legitimação e ampliação da terceirização no setor público. **Carta Maior**, 22 de abril de 2015. Disponível em <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Principios-Fundamentais/ADI-1923-legitimacao-e-ampliacao-da-terceirizacao-no-setor-publico/40/33321>. Acesso em: 29 ago. 2016.

DEISE MANCEBO é doutora em Educação (História e Filosofia da Educação) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1995), com pós-doutorado pela Universidade de São Paulo. É professora titular da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Desenvolve suas principais atividades no Programa de Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH), do qual foi fundadora e membro da coordenação de 2006 a 2012. Foi coordenadora do Gt Políticas de Educação Superior da ANPED (2000 a 2004), bem como coordenadora do Conselho Científico da mesma entidade (2006-2008). Participa da rede Universitas/Br, desde sua criação e é sua coordenadora desde 2016. É líder do Grupo de Pesquisa do CNPQ (Trabalho docente na educação superior) e coordena o Observatório da Educação (CAPES) sobre a Expansão da educação superior no Brasil. Tem experiência na área de Psicologia e Educação, pesquisando, principalmente, os seguintes temas: trabalho docente; políticas para a educação superior e produção de subjetividades. E-mail: deise.mancebo@gmail.com

JOÃO DOS REIS SILVA JÚNIOR é doutor em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Pós-doutorado em Sociologia Política pela Universidade de Campinas (UNICAMP); em Economia pela Universidade de São Paulo (USP) e em Economia pela Universidade de Londres. Professor associado da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Visiting Professor na Mercer University (GA-US-2012-2014) e na Arizona State University (2014-2015). Livre-docente pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador da Rede Universitas/Br e Coordenador adjunto do Observatório da Educação (OBEDUC) “Políticas da Expansão da Educação Superior no Brasil”. E-mail: joaodosreissilvajr@gmail.com

DENISE BESSA LÉDA é doutora em Psicologia Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2009). É professora nível Associado II da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da UFMA. Líder do Grupo de pesquisa “Sociedade contemporânea, mundo do trabalho e processos de subjetividade”. Integra a coordenação colegiada do Grupo de pesquisa “História, Sociedade e Educação no Brasil” (HISTEDBR) no Maranhão. Participa da Rede Universitas/Br; do GT 11 – “Política de Educação Superior”, da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e do GT “Psicodinâmica e Clínica

do trabalho” da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Psicologia (ANPEPP). Desenvolve pesquisa integrada sobre a expansão da educação superior, no âmbito do Observatório da educação superior (OBEDUC/CAPES). Principais temas de pesquisa: mundo do trabalho; trabalho docente e educação superior. E-mail: denisebl@uol.com.br

Recebido em setembro de 2016

Aprovado em outubro de 2016

Políticas e permanência para estudantes na educação superior

Policies and continuity for students in higher education

Políticas y permanencia para estudiantes en la educación superior

CARINA ELISABETH MACIEL
ELIZETH GONZAGA DOS SANTOS LIMA
FELIPE VIEIRA GIMENEZ

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar as políticas de permanência nas Instituições Federais e Estaduais de Educação Superior - IES, a partir de estudo realizado com as seguintes universidades: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT, Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS e Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT. Para o desenvolvimento da pesquisa analisaram-se ações e programas desenvolvidos pelas IES em destaque. Os dados foram coletados por meio de documentos institucionais e nacionais. Resultados indicam ações desenvolvidas com base em orientações nacionais e estaduais que se materializam como ações que apontam que a expansão universitária pode ampliar o acesso da população à educação superior. Com efeito, as políticas de permanência nas IES são identificadas como estratégias para minimizar os efeitos da desigualdade social e seguem as orientações do Plano Nacional de Assistência Estudantil - PNAES e Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Universidades Estaduais - PNAEST, sendo preciso compreender vários fatores que interferem na permanência do estudante em seus respectivos cursos de graduação.

Palavras-chave: Educação Superior; Políticas Educacionais; Permanência.

Abstract: This article aims to analyze the permanency policies in Federal and State Institutions of Higher Education (HEIs). It bases from a study conducted with the following universities: Federal University of Mato Grosso do Sul (UFMS), Federal University of Mato Grosso (UFMT), Federal University of Grande Dourados (UFGD), State University of Mato Grosso do Sul (UEMS) and State University of Mato Grosso (UNEMAT). For the development of the research, we analyzed actions and programs developed by the HEIs in particular. We collected the data through institutional and national documents. Results indicate developed action based on state and national guidelines that materialize as actions that indicate that the university expansion can increase the population's access to higher education. Indeed, the permanency policies in HEIs are identifies as strategies to minimize the effects of social inequality and follow the guidelines of the National Plan of Student Assistance - PNAES and

the National Program of Student Assistance for State Universities - PNAEST, being necessary to comprehend several factors that interfere with the student's stay in their respective undergraduate courses.

Keywords: Higher Education; educational policies; permanence.

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo analizar las políticas de permanencia en las Instituciones Federales y Estatales de Educación Superior (IES), mediante un estudio realizado con las siguientes universidades: Universidad Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, Universidad Federal de Mato Grosso - UFMT, Universidad Federal de Grande Dourados - UFGD, Universidad del Estado de Mato Grosso do Sul - UEMS y Universidad del Estado de Mato Grosso - UNEMAT. Para el desarrollo de la investigación, fueron analizados programas y acciones desarrollados por las IES mencionadas. Los datos fueron recopilados por medio de documentos institucionales y nacionales. Los resultados indican acciones desarrolladas basadas en orientaciones nacionales y estatales que se materializan como acciones que apuntan que la expansión universitaria puede ampliar el acceso de la población a la Educación Superior. Efectivamente, las políticas de permanencia en las IES son identificadas como estrategias para minimizar los efectos de la desigualdad social y siguen las orientaciones del Plan Nacional de Asistencia al Estudiante - Pnaes y Programa Nacional de Asistencia para Estudiantes de Universidades Estatales - PNAEST, siendo necesario comprender diversos factores que interfieren en la permanencia del estudiante en sus respectivas carreras universitarias.

Palabras clave: Educación Superior; Políticas Educativas; Permanencia.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar as políticas de permanência nas Instituições de Educação Superior (IES), a partir de um estudo que abrange a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), a Universidade Estadual de Mato Grosso (UNEMAT) e a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Pesquisadores participantes da Rede Universitas/Br¹ realizam a presente pesquisa, que se vincula à pesquisa interinstitucional *Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil*, ligada ao programa de fomento à pesquisa Observatório da Educação (CAPES).

O procedimento metodológico do estudo que ora se apresenta teve como recurso a pesquisa bibliográfica, bem como a coleta de dados e informações sobre

1 A Rede Universitas/Br caracteriza-se como uma rede acadêmica que conta com pesquisadores de Universidades e de diferentes Instituições de Ensino Superior (IES) de todas as regiões do país, visando à pesquisa e à interlocução entre pares que têm em comum a área do conhecimento *Políticas de Educação Superior*. A Rede congrega pesquisadores do Grupo de Trabalho (GT 11) - Política de Educação Superior da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e de várias IES do país.

as IES no Censo da Educação Superior e bancos de dados específicos das IES investigadas, além de outras informações por estas disponibilizadas.

Inicialmente, cabe ressaltar que as ações de permanência nas IES que são objeto deste estudo estão relacionadas à política de assistência estudantil que, segundo consta do documento do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), visa a garantir o sucesso acadêmico com a conclusão do curso de graduação, inferindo-se que seja capaz de diminuir os índices de retenção e evasão decorrentes de fatores socioeconômicos.

As ações de assistência estudantil são desenvolvidas de acordo com os objetivos e diretrizes do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)², a partir do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que tem por finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na Educação Superior na esfera pública federal. Nas universidades estaduais, o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estaduais (PNAEST) foi instituído pela Portaria Normativa nº 25, de 28 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010c).

A fim de desenvolver o tema em pauta, no primeiro momento, apresentamos a educação como direito social. Posteriormente, evidenciamos a principal tendência da expansão da Educação Superior no Brasil a partir dos dados do Censo da Educação Superior de 2014; em seguida, apresentamos os programas de permanência das IES pesquisadas.

Assim, é oportuno observar que “O esforço dos agentes envolvidos no campo da educação superior pública dando centralidade nas discussões dos elementos importantes para a permanência do estudante na universidade pública é pauta contemporânea e objeto de reflexão”. (NUNES; VELOSO, 2015, p. 817). Permanecer na educação superior e concluí-la são ações determinadas por vários elementos e envolvem recursos humanos e econômicos, conjunto que representa, cada vez mais, esforços institucionais e o desenvolvimento de políticas específicas para favorecer o sucesso dos estudantes da Educação Superior pública. Dessa forma, as políticas de permanência são identificadas por uma perspectiva que não se encerra nas ações de assistência estudantil, mas abarcam os aspectos de infraestrutura, física e tecnológica, e das condições didático-pedagógicas proporcionadas aos estudantes nas IES.

2 Art.1o O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), executado no âmbito do Ministério da Educação. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010 (BRASIL, 2010b). Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm>. Acesso em: 21 abr. 2016.

POLÍTICAS E EDUCAÇÃO SUPERIOR: ASPECTOS HISTÓRICOS E REGULATÓRIOS

A Educação Superior é parte do processo da formação humana e está relacionada com a história da sociedade. Na Declaração Mundial sobre Educação Superior no século XXI, esta é identificada como “Todo tipo de estudos, treinamento ou formação para pesquisa em nível pós-secundário, oferecido por universidades ou outros estabelecimentos educacionais aprovados como instituições de educação superior [...] competentes do Estado”. (UNESCO, 1998, p. 2).

Segundo o artigo nº 205 da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 2010a), a educação é caracterizada como direito de todos e dever do Estado e da família, sendo incentivada e promovida por meio do coletivo, ou seja, trata-se de diferentes elementos cuja relação é determinante, envolvendo família, Estado e sociedade. No artigo nº 211, a CF responsabiliza União, estados, Distrito Federal e municípios pela organização de seus sistemas de ensino no que diz respeito à oferta e ao financiamento. Igualmente, estabelece a parcela de contribuição e responsabilidade de cada ente da Federação e do Estado para a garantia e efetivação desse direito.

Outros documentos jurídicos que também contêm elementos a respeito do direito à educação são: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Plano Nacional de Educação (PNE) e Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Assim, o direito à educação é reconhecido nacional e internacionalmente.

Segundo as diretrizes dos Direitos Humanos, “A educação se revela como um elemento essencial para a formação do cidadão enquanto sujeito de direitos. Isto é, aquela pessoa que se sente responsável pelo projeto de sociedade à qual pertence”. (BRASIL, 2013, p. 34). A educação é um direito e as políticas de acesso e permanência têm como objetivo a garantia deste:

No Brasil, a discussão sobre a Educação em Direitos Humanos se fortaleceu nos fins da década de 1980 por meio dos processos de redemocratização do país e das experiências pioneiras que surgiram entre os profissionais liberais, universidades e organizações populares na luta por esses direitos. [...] A Década da ONU para EDH teve início em janeiro de 1995, e em julho de 2003 o Estado brasileiro tornou oficial a Educação em Direitos Humanos como política pública com a constituição do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNEDH). Esse Comitê reúne especialistas da área e teve como primeira missão elaborar o PNEDH, objetivando estimular o debate sobre os direitos humanos e a formação para a cidadania no Brasil. (*Idem*, p. 30-32).

Na contemporaneidade, a educação em Direitos Humanos representa um campo de lutas e conquistas sociais, pois a principal característica do ensino no Brasil foi marcada pela permanência do elitismo e da seletividade, principalmente no que se refere ao campo da educação superior.

Devido a que o acesso à Educação Superior é limitado por diversos fatores, como a desigualdade social, a renda familiar, a cor/etnia, os fatores socioeconômicos e culturais, Sguissardi (2014) afirma que a elitização desse nível de educação continua com dados preocupantes:

“o principal fator de produção do elitismo da ES neste país: mais de 89% dos jovens de 18 a 24 anos ainda não têm acesso à Educação Superior e menos de 5% dos jovens de 24, ingressam na pós-graduação *stricto sensu*”. (SGUISSARDI, 2014, p. 72). Com efeito, a educação se configura como direito social, contudo, “O objetivo dos direitos sociais é corrigir desigualdades próprias das sociedades de classe, aproximando grupos ou categorias marginalizadas”. (DUARTE, 2007, p. 698).

Com a intenção declarada de organizar e melhorar o desenvolvimento da educação são elaborados decretos, leis e textos constitucionais que normatizam, orientam e regulamentam esse direito, estabelecendo suas diretrizes em dado contexto. Segundo Cury (2002),

Diretrizes são linhas gerais que, assumidas como dimensões normativas, tornam-se reguladoras de um caminho consensual, conquanto não fechado a que historicamente possa vir a ter um outro percurso alternativo, para se atingir uma finalidade maior. Nascidas do dissenso, unificadas pelo diálogo, elas não são uniformes, não são toda a verdade, podem ser traduzidas em diferentes programas de ensino e, como toda e qualquer realidade, não são uma forma acabada de ser (p. 193).

Os documentos elaborados e aprovados assumem dimensão normativa, um caminho proposto, um rumo ou uma direção no sentido de dar um norte consensual para se atingir uma finalidade maior, o que se expressa pela implementação de políticas educacionais.

Considerando o desenvolvimento desses documentos por meio de diferentes coletivos, entendemos que as políticas educacionais começam a ganhar força no Brasil a partir de dois importantes marcos. Primeiro, o marco da Constituição Federal, conhecida como a “Constituição Cidadã”, que, segundo Santos (2011), parece consolidar várias conquistas de direitos, ao mesmo tempo em que anuncia mecanismos democratizadores e descentralizadores das políticas sociais, na direção do fortalecimento da responsabilidade social do Estado. Dentre os direitos que se ampliam, destaca-se o da educação. O segundo marco define-

se a partir da década de 1990, com a aprovação da Lei 9.394/1996 (BRASIL 1996), de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), amplamente discutida e debatida em diversas instâncias políticas.

Os dois marcos podem ser identificados como projetos nacionais que intencionam influenciar os rumos da educação no país. Entretanto, ao longo dos anos, foram sendo alterados, afetando sua materialização, a exemplo de políticas desdobradas em diferentes programas e documentos, favorecendo ajustes e reajustes necessários às adequações econômicas e sociais de uma sociedade cada vez mais submetida ao grande capital.

Lima, Marques e Silva (2009) afirmam que as articulações sobre o movimento educacional mundial consistem em adequá-lo à reestruturação do modo de produção capitalista. Conclui em sua análise:

Enfim, tratava-se, na década de 1990 de tentar solucionar os problemas cumulativos de décadas anteriores, como as vagas reprimidas, a inadequação do fluxo escolar e os altos índices de reprovação, discrepância no financiamento da Educação Básica e da Educação Superior. (p. 182-183).

Lima (2012) ressalta que, nesse cenário, a educação era entendida como subsidiária da política econômica, portanto, um problema da economia. Postulava-se, assim, uma política econômica como uma política não social, na medida em que, em nosso entendimento, existe uma relação primordial entre política educacional, economia e a social. Divorciá-las em patamares diferentes e opostos significa estabelecer um viés economicista às políticas sociais, incluindo nessas a educação, a saúde, a segurança, a previdência, entre outras.

Segundo Melo, Santos e Andrade (2009),

A história da educação superior no Brasil não pode ser analisada sem considerar-se sua relação com o desenvolvimento sócio-histórico brasileiro. A história de nossa sociedade é marcada pelo elitismo e pela exclusão, com implicações semelhantes em nossa educação e consequentemente no ensino superior. Do período colonial, passando pelo Império até a Primeira República, os projetos e iniciativas no campo do ensino superior evidenciaram esses dois traços: um ensino voltado para as elites, para aqueles que podiam pagar e uma série de obstáculos e mecanismos que excluíam a maior parte da população do acesso ao nível superior (p. 10).

Com efeito, a Educação Superior brasileira, desde a chegada da família real à Colônia em 1808, foi pensada para uma elite, estendendo-se esse ideário ao período monárquico e republicano. Denota uma política de controle criada não para atender às necessidades de ampliação do conhecimento da sociedade,

mas um bem cultural oferecido a grupos específicos e privilegiados e que, em nenhuma hipótese, visou a constituir um espaço de investigação científica e de produção de conhecimento.

Nessa conjuntura, a materialização da Educação Superior por meio de políticas de Estado³ representa na contemporaneidade a efetivação de ganhos e garantias de direito social.

A seguir, apresentamos a expansão da Educação Superior no Brasil a partir da análise dos dados do Censo da Educação Superior, como uma das ações resultantes dos governos dos anos de 1995 até 2014.

POLÍTICA DE EXPANSÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

É no período pós-LDB (Lei nº 9.394/1996) que se observa forte expansão da Educação Superior no Brasil, principalmente no nível de graduação. Nesse sentido, a abertura das IES do setor privado ao capital encontrou um campo propício para sua ampliação, o que irrompeu no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) e teve continuidade no governo Luiz Inácio da Silva (2003-2010) e no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). Tal movimento promoveu a expansão da Educação Superior, com destaque ao setor privado com fins lucrativos.

Segundo Mancebo, Vale e Martins (2015), a expansão engendrada nas últimas décadas pode ser percebida como positiva por ter ampliado o acesso da população à Educação Superior. Deve-se atentar, entretanto, para alguns efeitos perversos desse processo, particularmente no que tange ao perfil dos cursos e das carreiras criados pelas instituições privadas, cuja expansão se dá sob a influência direta de demandas mercadológicas, valendo-se dos interesses da burguesia desse setor em ampliar a valorização de seu capital com a venda de serviços educacionais.

Sendo assim, a abertura de novas vagas nas IES públicas e privadas, as novas formas de ingresso, a abertura de vagas para cursos noturnos, os novos cursos e modalidades, os programas de intercâmbio e a abertura de novos *campi* na esfera federal demarcam o presente século XXI com a predominância de políticas de expansão do sistema público federal e, concomitantemente, do setor privado.

Nesse cenário, registra-se a redefinição do papel do Estado, que promove a política de mercantilização do nível superior. Chaves e Amaral (2013) explicam que a política privatista adotada pelo governo federal foi reforçada por meio da

3 Segundo Oliveira (2011), as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

Lei nº. 5.172/1966, que instituiu o Código Tributário Nacional, em vigor até hoje, que se concretizou mediante inúmeras ações que favorecem o setor privado, em especial pela concessão de isenções fiscais⁴. Como resultado, as instituições de ensino sem fins lucrativos têm-se beneficiado de uma série de incentivos fiscais garantidos via renúncia tributária, seja pela isenção total de impostos e contribuições, seja pela redução de suas alíquotas.

Esse crescimento é extremamente complexo. Além de compreender um ininterrupto crescimento de instituições de Educação Superior (IES) privadas com fins lucrativos, registramos a iniciativa pública, em especial do governo federal, que expande vagas e multiplica o número de instituições, com destaque para o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)⁵ e uma grande expansão da pós-graduação, com redefinição de seus rumos. “O maior projeto público de expansão da educação superior, no período em estudo, foi o REUNI, sendo o responsável pelo aumento de 60,05% das matrículas presenciais na rede federal, entre 2007 e 2012.” (MANCEBO, 2015, p. 151).

Essa autora aponta que, entre os anos de 1995 e 2010, a expansão de matrículas tem maior expressão no setor privado, com crescimento de 347,15%, ao mesmo tempo em que o crescimento de matrículas nas IES públicas aumenta apenas 134,58% (MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015). Destaca, ainda, as críticas ao REUNI, que envolve o aumento do número de estudantes sem o necessário incremento do número de professores e técnicos, o que tem intensificado sobremodo o trabalho docente. Ademais, questiona os recursos destinados à construção da estrutura física, insuficientes para o atendimento da expansão em curso e para a qualidade das atividades acadêmicas.

Segundo o INEP (2015), destacam-se os seguintes números:

Em 2014, 32.878 cursos de graduação foram ofertados em 2.368 instituições de educação superior no Brasil. [...] Em 2014 foram oferecidas mais de 8 milhões de vagas pelas IES brasileiras, sendo 78,5% de vagas novas e 90,2% em instituições privadas. A rede Federal ofereceu 343 mil novas vagas e 114 mil vagas remanescentes

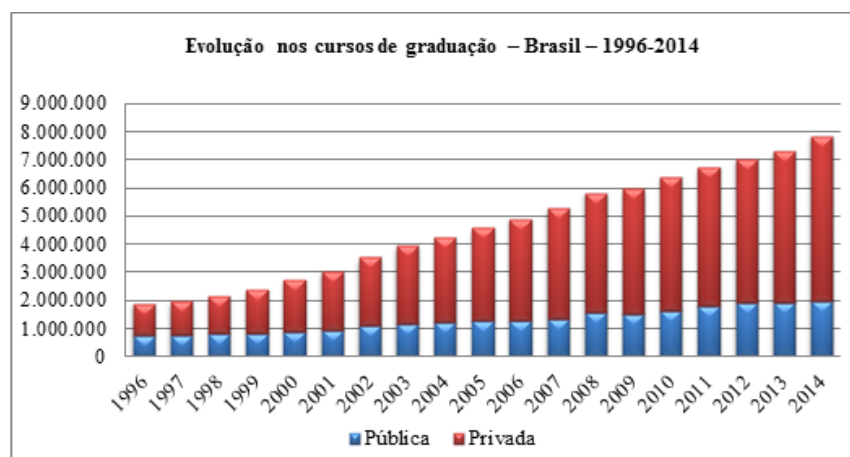
4 Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991. Contribuição para o Programa de Integração Social, instituída pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970.

5 Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Em seu artigo 1º, fica instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na Educação Superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.

para ingresso em cursos de graduação. [...] Em 2014, mais de 3,1 milhões de alunos ingressaram em cursos de educação superior de graduação. Deste total, 82,3% em instituições privadas (p. 17-20).

A evolução das matrículas na Educação Superior no Brasil, a partir de 1996 até 2014, pode ser observada no Gráfico 1, que permite análises a partir das taxas que consideram os alunos de graduação presencial.

Gráfico 1 – Evolução de matrículas nos cursos de graduação por categoria administrativa (pública e privada) no Brasil - 1996 a 2014



Fonte: INEP, 2015.

Observa-se que a taxa de crescimento da rede privada, comparando o ano de 2013 ao de 2014, apresentou crescimento nas matrículas de graduação presencial de 9%. Na rede pública, praticamente não houve crescimento, apresentando-se uma estagnação, embora, se comparada à rede privada haja queda de 19%. A rede privada, no ano de 2014, alcançou um incremento de novas matrículas de 493.561; por sua vez, a rede pública teve 28.475, ou seja, foram aproximadamente 465.086 matrículas a mais no setor privado.

No próximo item será apresentada a expansão das políticas e programas de permanência a partir do PNAES nas Instituições de Educação Superior.

PROGRAMAS DE PERMANÊNCIA PARA ESTUDANTES NAS UNIVERSIDADES: UFMS, UFMT, UFGD, UNEMAT E UEMS

Conforme exposto, a Educação Superior passou por processos de mudança nos últimos vinte anos, o que ocorreu praticamente em todo o mundo.

O termo expansão, em sua concepção, precisa ser analisado nesse contexto. Silva e Nogueira (2011) afirmam, nessa perspectiva:

Concebe-se expansão e acesso à educação superior como fenômenos interligados, com reflexos mútuos, razão porque, neste trabalho, são evidenciados de forma integrada. Por acesso entende-se a participação na educação superior, o que implica, idealmente, em considerar as dimensões de ingresso, permanência, conclusão e formação/qualidade desse nível de ensino (SILVA; NOGUEIRA, p. 14, grifos nossos).

As autoras, nesse sentido, discutem a expansão e o acesso de forma integrada. A propósito, na medida em que o estudante é aprovado no processo seletivo e efetiva sua matrícula, obtém seu passaporte de ingresso na universidade pública, podendo ocorrer também o oposto, o não preenchimento das vagas, gerando as chamadas “vagas ociosas”. Esse possível fenômeno, portanto, vincula-se a outros, como a permanência, a conclusão e a qualidade na formação.

Em 2007, o Plano Nacional de Assistência Estudantil foi aprovado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), em julho, na cidade de Belém/PA. Esse fato deu início a um processo de discussão junto ao Ministério da Educação (MEC) no sentido da implantação do Programa Nacional de Assistência Estudantil. O MEC, considerando a assistência estudantil como estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais, bem como importante para a ampliação e a democratização das condições de acesso e permanência dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos na Educação Superior, instituiu, por meio da Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Posteriormente, o Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010 (BRASIL, 2010b) institui o PNAES das universidades federais, que tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na Educação Superior pública federal. Dentre os objetivos, destacam-se:

- I – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; [...]
- II – minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; [...]
- III – reduzir as taxas de retenção e evasão; e IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação. (p. 1).

Ainda serão atendidos no âmbito do PNAES, segundo o art. 5º, prioritariamente, estudantes oriundos da rede pública de Educação Básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio.

Nesse sentido, as ações de assistência estudantil do PNAES deverão ser desenvolvidas em dez áreas específicas: moradia estudantil; alimentação;

transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

Por sua vez, segundo o inciso 2º do artigo terceiro: “Caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados”. (BRASIL, 2010b).

A partir desse quadro geral podemos identificar as políticas de permanência que integram a assistência estudantil vigentes na UFMS, UFMT e UFGD, conforme apresentamos, a seguir, no Quadro 1.

Quadro 1 – Políticas e Programas de permanência nas IFES

Programas de Permanência nas Federais		
UFMS	UFMT	UFGD
Bolsa Permanência UFMS Bolsa Permanência do MEC Auxílio Alimentação Auxílio-Emergencial Incentivo à participação em eventos Suporte Instrumental – kit Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) e PIBIC/AF Ação Afirmativa PIBID PIBIT PROMISAES Ação de Atenção à Saúde do acadêmico Ação de Inclusão Digital	Auxílio Permanência – PRAE Auxílio Alimentação Auxílio Moradia – PRAE Programa de Acolhimento Imediato Bolsa Apoio a Inclusão – PRAE Cursos de música e línguas (PROCEV) Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/AF) Ação Afirmativa (PROPeq) Programa de Educação Tutorial (PET) Conexões de Saberes (PROEG) Auxílio a Evento Externo – PRAE Monitoria – PROEG Tutoria – PROEG PIBID – PROEG PIBIT – PROPeq	Bolsa permanência UFGD Bolsa permanência MEC Auxílio Alimentação Auxílio Moradia Auxílio Emergencial Apoio pedagógico Participação em Eventos Acadêmicos Mobilidade Acadêmica Internacional Apoio aos Acadêmicos Pais e Mães Atendimento Psicossocial Acessibilidade de estudantes portadores de necessidades especiais Apoio Pedagógico (em implementação) Programa de acompanhamento pedagógico (em implementação)

Fonte: Gimenez; Maciel, 2016.

Com efeito, a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e a Universidade da Grande Dourados (UFGD), no desenvolvimento de suas ações de permanência, estão embasadas no PNAES.

Na UFMS e na UFGD, tanto a bolsa permanência institucional quanto a bolsa permanência do MEC perfazem o valor de R\$ 400,00 mensais. Tal bolsa nas instituições tem por objetivo favorecer a permanência dos acadêmicos, visando àqueles com vulnerabilidade social. Percebe-se, ainda, que adotam como referência os valores das bolsas correspondentes pagas pelas agências oficiais de fomento à pesquisa.

A UFMT possui o auxílio permanência desde 2005, no valor de R\$ 400,00 mensais, que atende estudantes com baixa renda, os quais devem estar

regularmente matriculados em cursos de graduação da UFMT, na modalidade presencial e cumprir uma carga horária 12 horas semanais como condição para participar e receber a bolsa, ou seja, marcada pela lógica da contrapartida, no cumprimento de obrigações institucionais.

O auxílio alimentação é concedido em todas as universidades federais pesquisadas, sendo destinado aos acadêmicos que provam, por meio de processo seletivo, a condição de alunos de baixa renda *per capita* de até um salário mínimo.

No caso da UFMS, o benefício é concedido por meio de um subsídio para o campus que possui restaurante universitário (RU); para os *campi* que não têm RU, o repasse é realizado por meio de auxílio financeiro diretamente aos estudantes. Na UFMT o valor é repassado aos estudantes, correspondendo ao valor do almoço e jantar cobrado pela instituição (R\$ 1,00). Na UFGD, o auxílio é mensal, no valor de R\$ 150,00.

A moradia estudantil é desenvolvida de forma diferente em cada uma das universidades federais investigadas. Na UFMS, optou-se por substituir o auxílio moradia pela bolsa permanência. Na UFMT, o auxílio é pago independentemente da bolsa permanência, cujos valores são de R\$ 400,00, de maneira que são beneficiados os estudantes vindos de outros municípios. Trata-se de uma política denominada “acolhimento”, ou seja, são destinados recursos àqueles acadêmicos que não residem na localidade na universidade.

A UFGD possui moradia física para os estudantes, isto é, eles não recebem valor algum, mas possuem obrigações quanto à estadia nos apartamentos e podem receber advertências pelo descumprimento das regras constantes no edital de seleção.

O auxílio emergencial ou apoio à inclusão são outros mecanismos que as universidades (UFMS, UFMT e UFGD) utilizam com o mesmo objetivo, a permanência dos estudantes. Ressaltamos que, na UFMT, esse apoio é destinado, especificamente, aos estudantes atendidos pelas políticas de ações afirmativas.

A UFMS, UFMT e UFGD, além dos programas bolsa permanência, auxílio alimentação e moradia, possuem outros que complementam suas políticas de assistência ao estudante, dentre os quais se destacam a iniciação científica, o apoio pedagógico, bem como cursos de línguas, incentivo à participação em eventos, mobilidade acadêmica, atendimento psicossocial, inclusão digital, bolsas de extensão, monitoria e tutoria. Na UFMS, identificamos o suporte *instrumental-Kit*, cujos cursos atendidos são: Artes visuais; Arquitetura e Urbanismo; Enfermagem (Cidade Universitária); Engenharia Civil; Engenharia Elétrica; Medicina e Música.

Assim, destacamos a relação do PNAES com as políticas de permanência desenvolvidas nas universidades federais desta pesquisa, ressaltando que os

recursos financeiros para custeio e manutenção dos programas interferem na adoção deles e definem linhas de ação.

As ações de Assistência Estudantil são destinadas aos estudantes matriculados em cursos presenciais de graduação e devem ser desenvolvidas pelas Ifes de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão nas seguintes áreas: moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; e, acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. As linhas de ação são apresentadas de forma genérica, resguardando a autonomia universitária na definição de suas ações conforme o que já existia ou na implantação de novas ações. (BORSATO, 2015, p. 103).

Nesse sentido, em 2010 o Ministério da Educação (MEC), em continuidade com a política de Assistência estudantil, instituiu, por meio da Portaria Normativa nº 25, de 28 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010c), o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as instituições de educação superior públicas estaduais (PNAEST). O Programa apresenta a finalidade de ampliar as condições de acesso, permanência e sucesso dos jovens na Educação Superior pública estadual tendo como estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais e de inclusão social que promova a garantia do pleno acesso, permanência e sucesso aos estudantes das universidades. (BRASIL, 2010c).

Com a implantação do PNAEST, houve ampliação dos programas de assistência estudantil, criando, principalmente, os auxílios alimentação e moradia, conforme previsto nas diretrizes do programa. Nos estudos de casos das IES, identificamos vários programas que consideramos de permanência, conforme demonstrado no quadro que segue.

Quadro 2- Políticas e Programas de Permanência nas Universidades Estaduais no período de 2012 a 2015

UNEMAT	UEMS
• Auxílio Moradia • Auxílio Alimentação • Saúde (física e mental) – seguro acadêmico • Auxílio financeiro - Bolsa apoio ao aluno carente socioeconômico (Baixa renda) • Apoio a portadores de necessidades especiais • Mobilidade acadêmica • Bolsa Foco • Bolsa – PIBID • Bolsa – PIBIC-CNPq • Bolsa – PIBIC-CNPq – AF • Bolsa – PROBIC • Bolsa Estágio Bolsa Cultura - (Coral, Artes Plásticas, Banda Sinfônica, Teatro, Cinema e etc.).	• Programa Institucional de Bolsas de Extensão • Programa Institucional de Monitoria • Convênios de estágios com empresas públicas, privadas e com organizações não governamentais de Mato Grosso do Sul e de outros Estados e Países; • Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC): Bolsa UEMS; Bolsa CNPq; Bolsa AAF/CNPq; Bolsa CNPq/Pibit • Bolsas de apoio estudantil: Programa Vale Universidade (PVU) (Programa Vale Universidade Indígena/Benefício Social; Programa Vale Universidade/ Benefício Social); Programa de Assistência Estudantil (PAE) (Bolsa Permanência; Auxílio Alimentação; Auxílio Moradia). • Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID); • A realização de algumas ações (eventos) voltadas para inclusão e diversidade; • Programa Rede de Saberes, que envolve quatro universidades (UCDB, UEMS, UFMS e UFGD). • Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação, Gênero, Raça e Etnia - GEPEGRE/UEMS/ CNPq • Centro de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação, Gênero, Raça e Etnia – CEPEGRE/UEMS em fase de implementação (em substituição ao Núcleo de Estudos Étnico Raciais (NEER) extinto pela reitoria em 2007).

Fonte: Maciel et al, 2015.

Com base nos dados, destacamos que a UNEMAT atende à política do PNAEST. As políticas de permanência na UNEMAT constituem um processo em construção, portanto, ainda não são consolidadas, pois continuam fortemente vinculadas, principalmente, à concessão de bolsas nas modalidades de bolsa estágio, bolsa extensão, bolsa apoio, bolsa iniciação à docência, bolsa tutoria, bolsa monitoria, bolsa PIBIC, bolsa PROBIC, bolsa Foco e bolsa de mobilidade acadêmica.

A partir de 2013, com a adesão ao Sistema de Seleção Unificada (Sisu), a UNEMAT começou a ter acesso a recursos de programas federais para implantação de políticas de permanência, por meio do PNAEST e implementa, por meio da Resolução 021/2013 do Consuni, o Programa de Auxílio para Moradia Estudantil e, ainda, pela Resolução 020/2013 Consuni, o Programa de Auxílio Alimentação. Nessas resoluções encontramos o termo permanência como caracterização dos programas.

A UNEMAT oferta bolsa apoio ao aluno carente. A moradia estudantil e o auxílio alimentação são ações que se destinam ao discente de graduação com

comprovada vulnerabilidade e que esteja residindo em município diverso dos pais e cursando a primeira graduação. A instituição também oferece Bolsa Foco, destinada aos discentes regularmente matriculados. Ademais, oferece a Mobilidade Acadêmica, que destina apoio aos acadêmicos portadores de necessidades especiais, auxílio financeiro para participação em eventos, a bolsa PIBID, a bolsa estágio e a bolsa cultura.

No caso da UEMS, constatamos que esta conta com diferentes ações em sua política de permanência, como o Vale Universidade Indígena e o PNAEST, além das bolsas de iniciação científica (PIBIC), iniciação à docência (PIBID), bolsas ações afirmativas (AF) e bolsas de extensão. O Programa de Assistência Estudantil (PAE) é institucional oferta bolsas distribuídas nas seguintes modalidades: Bolsa Permanência, Auxílio-Alimentação, Auxílio-Moradia, bolsa monitoria e bolsa de extensão. A instituição realiza, ainda, ações (eventos) voltadas para inclusão e diversidade.

A UEMS segue a política do PNAEST, implementada por meio de ações de assistência estudantil articuladas às atividades de ensino, pesquisa e extensão para o atendimento de estudantes matriculados em cursos de graduação presenciais das instituições estaduais de ensino superior. Essas ações compreendem iniciativas desenvolvidas nas seguintes áreas: moradia estudantil, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico, acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades e superdotação.

Na UEMS, são ofertadas as seguintes bolsas: Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), Bolsa UEMS, Bolsa CNPq, Bolsa AAF/CNPq, Bolsa CNPq/PIBIT e o Programa Vale Universidade Indígena (PVU). A IES possui os seguintes programas e grupos de estudos: Programa Rede de Saberes, que envolve quatro universidades (UCDB, UEMS, UFMS e UFGD); Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação, Gênero, Raça e Etnia (GEPEGRE/UEMS/CNPq); Centro de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação, Gênero, Raça e Etnia (CEPEGRE/UEMS), em fase de implementação (em substituição ao NEER, extinto pela reitoria em 2007). O auxílio financeiro, entre outras ações, é realizado por ambas as instituições, mas em contextos e perfis de estudantes diferentes.

PERMANÊNCIA E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: BUSCANDO NEXOS

Segundo estudos de Borsato (2015), a Assistência Estudantil, no período anterior ao PNAES/PNAEST, ficou marcada pelas ações pontuais, muitas das quais dependiam, para sua realização, das parcerias estabelecidas com as fundações

de apoio ou empresas, como é o caso da Bolsa-Alimentação e do Auxílio-Moradia. Em virtude dos escassos recursos, a oferta de vagas era bem reduzida, não atendendo às demandas dos estudantes. As poucas ações implementadas eram focalizadas em atender o público com menor renda familiar e, nas IES em que existia a função de assistentes sociais, o trabalho desses era fazer a seleção dos estudantes para preenchimento das poucas vagas ofertadas.

Assim sendo, segundo Maciel *et. al.* (2015), já houve avanços nas conquistas e ganhos sociais. Embora a trajetória estudantil e seus desdobramentos ao longo da história tenham contribuído para o debate da inclusão, expansão e permanência, muitas lacunas ainda necessitam ser identificadas e analisadas.

Diante disso, entendemos que a permanência possui condicionantes externos e internos inerentes ao contexto do estudante. Maciel, Silva e Veloso (2015) ponderam: “cumpre assinalar o entendimento expresso em documentos nacionais de que a permanência do estudante na Educação Superior associa-se a investimentos na assistência estudantil” (p. 265). Logo, as políticas de permanência demandam grandes investimentos na área de seguridade social.

O direito à educação deve ser entendido como direito social de natureza coletiva. A educação é reconhecida nacional e internacionalmente como direito de qualquer indivíduo, pois os dispositivos mencionados em textos como a Constituição Federal de 1988, LDB, ECA, PNE, entre outros, ampliam os direitos de cidadania na direção do fortalecimento da responsabilidade social do Estado com a sociedade na elaboração e implementação de políticas educacionais.

Por conseguinte, os dados apresentados referentes à Educação Superior sobre matrículas e concluintes na graduação evidenciam números alarmantes, pois as metas e os objetivos propostos no REUNI, PROUNI E FIES possuem alcance abrangente, sendo considerados programas responsáveis pela expansão da Educação Superior no Brasil. Porém, as maiores taxas de matrículas e conclusão de curso entre os estudantes ainda ocorre na iniciativa privada, para a qual o Estado destina recursos que poderiam ser investidos nas universidades estatais públicas. No bojo de tais contradições emerge o problema da permanência, evasão e vagas ociosas, uma vez que, por exemplo, os estudantes ingressam por meio do Prouni ou Fies, mas faltam programas que lhes deem condições de permanência e conclusão de curso.

Dessa forma, a Assistência Estudantil, a partir do PNAES/PNAEST nas IES públicas, teve o papel de mobilizar recursos a fim de garantir a permanência mediante os programas de apoio ao estudante, caracterizado por ações institucionais das próprias universidades ou por meio de políticas, programas e ações do MEC. No caso das universidades pesquisadas (UFMS, UFMT, UFGD, UNEMAT e UEMS), as ações de permanência estão relacionadas à assistência

estudantil, uma vez que essas IES atendem às determinações previstas nas normas do PNAES/PNAEST, documentos com orientação central para atender estudantes com vulnerabilidade econômica.

Continuamos analisando e questionando a ideia de permanência presente nas políticas do Estado, que leva em consideração sobretudo o determinante social e econômico.

Segundo Primão (2015),

No que se refere às políticas de permanência instituídas, podemos observar que tanto o Estado, por meio dos seus programas específicos, quanto as pesquisas realizadas no tocante à permanência, estão centradas na realidade dos estudantes carentes, expressando-se na defesa de uma assistência quase exclusivamente financeira, como se esse fosse o único fator ameaçador do discente em seu trajeto universitário.

Embora o aspecto econômico seja importante para favorecer, ou não, a permanência do estudante em seu respectivo curso, partimos da premissa de que não seja o único ou o preponderante. Dessa forma, entendemos que as políticas assistencialistas focais são essenciais ao público de baixa renda; contudo, deve-se considerar a complexidade da questão que permeia a permanência. Segundo essa autora, o fator econômico inerente ao sistema capitalista cria a necessidade de políticas focais assistencialistas, e afirma que “a assistência estudantil, de fato, possui uma natureza focal” (PRIMÃO, 2015, p. 55). Ao se tratar do debate da permanência, mesmo reconhecendo os méritos de uma política assistencial, estrategicamente, almejamos uma política social de cunho universal, visto que esta se voltaria para ações mais abrangentes que generalizam o atendimento, o que pode possibilitar uma participação ativa de todos os estudantes na vida acadêmica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados desta pesquisa aponta que as políticas e os programas de permanência são desenvolvidos para minimizar os efeitos da desigualdade social na Educação Superior, seguindo a lógica do discurso de inclusão⁶.

Cabe destacar que a expansão da esfera privada, a redução do papel do Estado e a ampliação das ações para a permanência na Educação Superior pública não são suficientes para garantir o acesso de todos a esse nível de educação. Segundo os dados do Censo da Educação Superior (2014), o índice de estudantes que não

6 O discurso da inclusão preconiza acesso aos direitos constitucionais a todos, pressupondo que cada sujeito tem méritos próprios que determinam seu sucesso ou fracasso, sem considerar que esse sujeito pertence à determinada classe social, condição econômica específica e que estes e outros fatores interferem no acesso aos seus direitos e na forma como desenvolve sua escolarização. Maciel (2009).

concluem a graduação é expressivo, o que remete à necessidade do fortalecimento de políticas de permanência que levem em consideração as diversas causas da não permanência, como dificuldades de aprendizagem, dificuldade financeira, descontentamento acerca do método didático-pedagógico docente, transferência de domicílio, dificuldade em conciliar jornada de trabalho e horário do curso, cansaço, decepção pelas expectativas frustradas a respeito da instituição ou da profissão escolhida.

Com base nos dados desta pesquisa, é possível concluir que as ações destinadas à permanência dos estudantes seguem as orientações do PNAES e do PNAEST, ações que já representam um avanço. O destaque com relação à ausência de programas específicos que envolvam ações sistematizadas e individualizadas por curso ou com base em necessidades específicas dos estudantes, ressalta a necessidade de investimentos por parte das IES, com o objetivo de conhecer o perfil dos seus estudantes.

Persistem, como desafios, mais estudos e reflexões sobre o tema. Torna-se fundamental realizar estudos que proporcionem melhor entendimento das políticas de permanência, levando-se em conta os complexos fatores que promovem a permanência de estudantes nos cursos de graduação.

REFERÊNCIAS

BORSATO, Francieli Piva. **A configuração da assistência estudantil na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul após a implantação do PNAES**. 2015. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina – UEL, 2015.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Educação em Direitos Humanos: Diretrizes Nacionais** – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 06 nov. 2016.

_____. **Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988.** Institui contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7689.htm>. Acesso em: 06 nov. 2016.

_____. **Lei complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991.** Institui contribuição para financiamento da Seguridade Social, eleva a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp70.htm>. Acesso em: 06 nov. 2016.

_____. **Lei complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970.** Institui o Programa de Integração Social, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp07.htm>. Acesso em: 06 nov. 2016.

_____. **Portaria normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2016.

_____. **Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em: 22 out. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 2010a.

_____. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm> Acesso em: 21 abr. 2016.

_____. **Portaria nº 25, de 28 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as instituições de educação superior públicas estaduais – PNAEST. 2010c. Disponível em: <<http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo2886.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2016.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 21 abr. 2016.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Políticas de financiamento da educação superior no Brasil: o incentivo a privatização. In: JEZINE, Edineide; BITTAR, MARILUCE (Org.). **Políticas de Educação Superior no Brasil: expansão, acesso e igualdade social**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2013. p. 35-55.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 169-201, Especial set. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 22 de out. 2015.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2016.

GIMENEZ, Felipe Vieira; MACIEL, Carina Elisabeth. A política de expansão na educação superior e os desafios da permanência. **Anais... IX Seminário de Política e Administração da Educação da ANPAE Centro-Oeste**, 14 a 16 de junho de 2016. Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Campo Grande/MS, p. 01-14, 2016.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resultados do Censo da Educação Superior 2014**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015.

LIMA, Antonio Bosco de; MARQUES, Mara Rúbia Alves; SILVA, Sarita Medina. Reforma e qualidade da educação no Brasil. **Revista HISTEDBR** On-line, Campinas, n. Especial, mai. p.181-197, 2009. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/33e/art11_33esp.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2016.

LIMA, Antonio Bosco de. Dez anos de **LDB**: anos de contínua reforma educacional. In: SILVA, Maria Vieira; MARQUES, Rúbia Alves Marques (Org.). **LDB: balanços e perspectivas para a educação brasileira**. 2. ed. Campinas, SP: Alínea, 2012. p. 52-59.

MACIEL, Carina Elisabeth; SILVA, Maria das Graças Martins da; VELOSO, Tereza Christina Mertens Aguiar. Assistência Estudantil: a evolução de uma política pública e os significados no contexto da Educação Superior. In: SOUSA, José Vieira (Org.). **Expansão e avaliação da educação superior brasileira: formatos, desafios e novas configurações**. Brasília: Fino Traço, p. 255-276, 2015.

MACIEL, Carina Elisabeth et al. Acesso e permanência de estudantes na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul: a expansão em questão. **Relatório de Atividades**, Campo Grande, p. 01-45, 2015.

_____. Discurso de inclusão e política educacional: uma palavra, diferentes sentidos. **InterMeio**: revista do Programa de Pós-Graduação em Educação, Campo Grande, MS, v.15, n.30, p.32-54, jul./dez. 2009.

MANCEBO, Deise. Políticas de educação superior. In: SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SOUSA, José Vieira de; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; CHAVES, Vera Lúcia Jacob (Org.). **Educação superior: internacionalização, mercantilização e repercussões em um campo de disputas**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, p. 141-161, 2015.

MANCEBO, Deise; VALE, Andréa Araujo do; MARTINS, Tania Barbosa. 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.

MELO, André Lins de; SANTOS, Elisangela de Jesus Ribeiro dos; ANDRADE, Gercília Pereira de. Ensino superior no Brasil: do elitismo colonial ao autoritarismo militar. In: Dermeval Saviani; José Claudinei Lombardi. (Orgs) UNICAMP. Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil”. **Anais...** Campinas, SP: FE/UNICAMP: HISTEDBR, 2009. p. 01-19. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario8/trabalhos.htm>. Acesso em: 22 abr. 2016.

NUNES, Roseli Souza dos Reis; VELOSO, Tereza Christina Mertens Aguiar. Elementos que interferem na permanência do estudante na educação superior pública. In: XXIII Seminário Nacional da Rede UNIVERSITAS/Br / Rede UNIVERSITAS/Br; Universidade Federal do Pará. **Anais...**

Instituto de Ciências da Educação. Belém: UNIVERSITAS/Br; ICED/UFPA, 2015. p. 815-830. Disponível em: <<http://www.obeduc.uerj.br/arquivos/AnaisRedeUniversitas2705.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo a política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

PRIMÃO, Juliana Cristina Magnani. **Permanência na educação superior pública**: o curso de Enfermagem da Universidade Federal de Mato Grosso, Campus Universitário de Sinop. 2015. 191f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMT — Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2015.

SANTOS, Kátia Silva. Políticas públicas educacionais no Brasil: tecendo fios. In: 25º Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação – ANPAE. Políticas Públicas e Gestão da Educação - construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas. **Anais...** São Paulo – SP. p. 01-13. 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simpósio2011/cdrom2011/trabalhosCompleto01.htm>> Acesso em: 16 set. 2016.

SILVA, Maria das Graças Martins da; NOGUEIRA, Patrícia Simone. Expansão na educação superior e a política de democratização: avanços e contradições. In: SILVA, Maria das Graças Martins da. (Org.). **Políticas Educacionais faces e interfaces da democratização**. Cuiabá: EdUFMT, 2011. p. 13-37.

SGUISSARDI, Valdemar. **Estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à) educação superior no Brasil 2002-2012**. Piracicaba, 2014.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação**. Conferência Mundial sobre Educação Superior, p. 01-09. 1998. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html>>. Acesso em: 16 de set. 2016.

UNEMAT. **Resolução nº 020/2013-CONSUNI**. Cria o Auxílio Alimentação para discentes dos cursos de Graduação da Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT. Disponível em: <<http://www.unemat.br/legislacao/index.php?ac=resolucoes>>. Acesso em: 05 fev.2016.

UNEMAT. **Resolução nº 021/2013-CONSUNI**. Cria o Auxílio Moradia para discentes dos cursos de Graduação da Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT. Disponível em: <<http://www.unemat.br/legislacao/index.php?ac=resolucoes>>. Acesso em: 05 fev.2016.

CARINA ELISABETH MACIEL é doutora em Educação pela UFMS. Professora no CCHS/UFMS e PPGEdu/UFMS. Pesquisadora da Rede Universitas/Br, com pesquisa do Observatório da Educação “Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil” e outra financiada pela Fundect/CNPq N°14/2014 – PPP – MS: Política de Educação Superior no Brasil Pós-LDB/1996: Impactos na Região Centro-Oeste. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Educação Superior/Mariluce Bittar (GEPPES/MB). E-mail: carina22em@yahoo.com.br

ELIZETH GONZAGA DOS SANTOS LIMA é docente do Curso de Pedagogia e coordenadora do PPGEdu da Universidade do Estado de Mato Grosso. Pós-doutora em Educação com especificidade em Avaliação Educacional. Pesquisadora da Rede Universitas/Br, com pesquisa do Observatório da Educação “Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil”. Líder do Grupo de pesquisa GEPAVE/CNPQ: Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional. E-mail: elizeth@unemat.br

FELIPE VIEIRA GIMENEZ é graduado em Pedagogia pela UFMS e Mestrando do Curso de Pós-Graduação - Mestrado em Educação da UFMS (PPGEdu/UFMS). É bolsista CAPES/MEC/Brasil. Integrante da Rede Universitas/Br, com pesquisa do Observatório da Educação “Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil” e outra financiada pela Fundect/CNPq N°14/2014 – PPP – MS: Política de Educação Superior no Brasil Pós-LDB/1996: Impactos na Região Centro-Oeste. Participa do GEPPES/MB. E-mail: felippegimenez@gmail.com

*Recebido em setembro de 2016
Aprovado em outubro de 2016*

O Sistema Nacional de Pós-graduação (SNPG) e o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024): regulação, avaliação e financiamento

The National System of Graduate Studies (SNPG) and the National Education Plan (PNE 2014-2024) in Brazil: regulation, evaluation and funding
El Sistema Nacional de Posgrado (SNPG) y el Plan Nacional de Educación (PNE 2014-2024) en Brasil: regulación, evaluación y financiamiento

MÁRIO LUIZ NEVES DE AZEVEDO
JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA
AFRÂNIO MENDES CATANI

Resumo: Este artigo problematiza a relação entre o Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), o Plano Nacional de Pós-Graduação (2011-2020) e a política de formação de pessoal de educação superior (graduação e pós-graduação), considerando as imbricações entre financiamento, regulação e avaliação. O artigo também trata sobre a formação superior para o magistério na educação básica, bem como sobre potenciais impactos do corte de financiamento da CAPES (2015-2016) por intermédio do Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP) e do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX).

Palavras-chave: Pós-graduação; PNE 2014-2024; financiamento; CAPES; educação superior.

Abstract: This article problematizes the relationship between the National System of Graduate Studies (SNPG), the National Education Plan (PNE 2014-2024), the National Plan for Graduate Studies (2011-2020) and the Training policy for higher education staff (undergraduate and graduate) in Brazil, considering the overlapping of funding, regulation and evaluation. The article also deals with the higher education for teaching in basic education, as well as the impacts of cut in funding of CAPES (2015-2016) through the Support Program for Graduate courses (PROAP) and the Academic Excellence Program (PROEX).

Keywords: Graduate course; PNE 2014-2024; funding; CAPES; higher education.

Resumen: Este artículo problematiza la relación entre el Sistema Nacional de Posgrado (SNPG), el Plan Nacional de Educación (PNE 2014-2024), el Plan Nacional de Posgrado (2011-2020) y la política de formación del personal de educación superior (grado y posgrado), considerando las imbricaciones entre financiamiento, regulación y evaluación. El artículo también trata de la formación superior para la enseñanza en la educación básica, así como de potenciales

impactos de recortes de financiación de la CAPES (2015-2016) a través del Programa de Apoyo al Posgrado (PROAP) y del Programa de Excelencia Académica (PROEX)

Palabras clave: Posgrado; PNE 2014-2024; financiamiento; CAPES; educación superior.

INTRODUÇÃO

Todo campo, como o campo científico [...] é um campo de forças e um campo de lutas para conservar ou transformar este mesmo campo de forças. (BOURDIEU, 2004, p. 22-23).

O campo acadêmico ou o científico, como todo campo social, é caracterizado por disputas, alianças e relações (BOURDIEU, 2004). O reconhecimento pelos pares, a autoridade científica e a distinção acadêmica são os objetos simbólicos de disputa nesse campo específico. Ao agirem, os atores sociais respondem ao desafio de conquistar maior autonomia do campo acadêmico em relação a outros espaços sociais, em especial ao campo do poder - ou o Estado propriamente dito.

Essa tarefa torna-se ainda mais complexa nos dias atuais, pois se vive, ao mesmo tempo, 1) a chamada “quarta revolução tecnológica”, que seria o momento da “*smart factory*” (da indústria inteligente), caracterizada pela automação, pelos sistemas cibernéticos, pela Internet das coisas e pela computação em nuvens (SCHWAB, 2016); 2) a economia baseada no (cercamento do) conhecimento (AZEVEDO, 2013); 3) o avanço da internacionalização e da transnacionalização da Educação Superior e da ciência (AZEVEDO, 2015; AZEVEDO; CATANI, 2013).

Os atores que interagem no campo acadêmico nacional, frente a tais desafios, procuram estabelecer alianças internacionais (internacionalização) e estimular o campo do poder - por intermédio das agências de fomento e, às vezes, em parceria com entes privados - a financiar projetos e programas de pesquisa para fazer frente à luta pelo avanço do conhecimento e da ciência no País, mesmo que, para isso, como veremos adiante, sejam sacrificadas determinadas áreas de conhecimento, a exemplo das Humanidades (negativa e preconceituosamente chamadas de *soft science*), que não gozam do devido reconhecimento dos atores sociais nas interseções dos campos (poder e academia), desviando o complexo fluxo de financiamento para as ciências naturais (*hard science* - como se fosse superior à *soft*, o outro lado do preconceito).

Diante do complexo panorama de competição global pelo conhecimento (e pelos fundos de financiamento), nosso artigo problematiza a relação entre

o Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), o Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020 e a política de formação de pessoal de Educação Superior (graduação e pós-graduação), discutindo, em especial, o magistério na Educação Básica, considerando as imbricações entre financiamento, regulação e avaliação. Especial atenção é dada, ainda, à formação para o magistério na Educação Básica, bem como aos impactos da nova matriz de custeio do Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP) e do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

A QUARTA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL E A ECONOMIA BASEADA NO (CERCAMENTO DO) CONHECIMENTO

Estamos à beira de uma revolução tecnológica que irá alterar fundamentalmente a maneira como vivemos, trabalhamos e nos relacionamos com os outros. Em sua escala, escopo e complexidade, a transformação será diferente de tudo o que a humanidade havia experimentado antes. Ainda não sabemos exatamente como isso vai se desenrolar, mas uma coisa é clara: a resposta a ela deve ser integrada e abrangente, envolvendo todas as partes interessadas (*stakeholders*) da política global, dos setores públicos e privados à academia e à sociedade civil¹. (SCHWAB, 2016 - tradução nossa).

O autor da preditiva epígrafe, o economista e engenheiro alemão Klaus Schwab, que afirma que o mundo está próximo de entrar na quarta revolução industrial, foi o fundador do Fórum de Gestão Europeia, que se tornou, em 1987, o Fórum Econômico Mundial. Apesar de possuir sede na cidade de Coligny (Genebra-Suíça), ele é mais conhecido pelo local da reunião anual que acontece em Davos, na Suíça. Assim considerando, as três revoluções antecedentes possuem, esquematicamente, características marcantes. A primeira revolução industrial usou a água e o vapor como força mecânica. A segunda utilizou a energia elétrica para criar a produção em massa. A terceira aplicou a eletrônica e a tecnologia da informação para automatizar a produção. Agora, para Schwab, a quarta revolução industrial está construindo-se sobre a terceira; é uma revolução digital que vem ocorrendo desde meados do século passado, caracterizada pela fusão de tecnologias que estão fundindo fronteiras entre o físico, o digital e o biológico. (SCHWAB, 2016).

1 No original: “We stand on the brink of a technological revolution that will fundamentally alter the way we live, work, and relate to one another. In its scale, scope, and complexity, the transformation will be unlike anything humankind has experienced before. We do not yet know just how it will unfold, but one thing is clear: the response to it must be integrated and comprehensive, involving all stakeholders of the global polity, from the public and private sectors to academia and civil society”.

Entretanto, em escala global, a quarta revolução industrial está ocorrendo sob os mandamentos do capitalismo. Isto é, a indústria 4.0, referenciada na economia baseada no conhecimento, conforma um conjunto de inovações e invenções para a produção de mercadorias, como diria Marx, não importando seus destinos, se essas mercadorias servirão para a satisfação de necessidades físicas, espirituais ou no domínio da fantasia: os ganhos tendem a ser recuperados e concentrados nos centros do poder político e econômico². Sob o capital, a Quarta Revolução Industrial é, em essência, a conformação da economia baseada no (cercamento do) conhecimento³. Segundo Azevedo (2013),

A economia baseada no conhecimento não é exatamente uma mudança de paradigma em que se saltaria para uma economia baseado em serviços e na produção de bens de alto valor agregado; tem sido, na realidade, uma ideologia de inculcação do *habitus* individualista, da responsabilização do trabalhador por sua empregabilidade, da mercadorização da oferta da educação e do “cercamento” do conhecimento. A partir desse ponto de vista, pode-se dizer que a economia baseada no conhecimento em nada muda a situação de submissão da força de trabalho ao controle capitalista, tampouco modifica a essência da luta de classes; ao contrário, no final das contas, torna-se um dos fatores de contradição entre as forças produtivas e as relações de produção, que pode colocar em xeque, em certo momento, a distribuição de poder e de renda na sociedade e o próprio sistema de produção baseado em mercadorias. (p. 109-110).

A partir da concepção de que o mundo da produção se encontra ingressando na quarta revolução, o campo do poder (o Estado) e as agências de fomento à pesquisa e à pós-graduação formulam políticas e publicam editais que priorizam as chamadas ciências naturais, criadoras de tecnologias, invenções e inovações materiais, em despreço às Humanidades, com o propósito de obter vantagens competitivas no mundo da produção de mercadorias. Todavia, as Humanidades são imprescindíveis no processo de desenvolvimento geral. Afinal,

2 “A riqueza das sociedades em que domina o modo de produção capitalista aparece como uma ‘imensa coleção de mercadorias’ [...]. A mercadoria é, antes de tudo, um objeto externo, uma coisa, a qual pelas suas propriedades satisfaz necessidades humanas de qualquer espécie. A natureza dessas necessidades, se elas se originam no estômago ou da fantasia, não altera nada na coisa”. (MARX, 1983, p. 45).

3 “A expropriação de saberes, da cultura e da ciência e a mercadorização da educação, do conhecimento e da criação científica, podem ser compreendidas como uma espécie de privatização e de ‘cercamento’ de bens públicos intangíveis. A exemplo *dos enclosures* das terras comuns na Inglaterra a partir do século XVI, como bem retrataram Thomas Morus n’A Utopia e Marx no capítulo de O Capital dedicado ‘A Assim Chamada Acumulação Primitiva’, está havendo ‘cercamentos’ de bens comuns que, até recentemente, costumavam ser compartilhados. Assim, conhecimentos, saberes, ciência e cultura [...] vêm sendo ‘cercados’ [...]. O Acordo Relativo aos Aspectos do Direito da Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), proveniente de negociações no âmbito da Rodada Uruguai no Acordo Geral de Tarifas e Troca (GATT), em 1944, sob a guarda da OMC [Organização Mundial do Comércio], tem o sentido de legalizar nacionalmente as regras acordadas em reuniões do GATT e da OMC relativas ao ‘cercamento’ do conhecimento e da criação humana”. (AZEVEDO, 2013, p. 100-101).

pergunta-se: ciência para quem? Qual é a ética na produção científica? Qual é o ethos de sociedade? Qual sociedade: dominada pelo mercado e pelo privado ou permeada por valores solidários e promotora do bem comum? Não se pode relegar a segundo plano a capacidade crítica e a massa crítica das Humanidades. Aliás, pensar o conhecimento é pensar no descortinamento do conhecimento e em seu desenclausuramento, sob o risco de se estar construindo uma (economia) sociedade baseada no “cercamento” do conhecimento (AZEVEDO, 2013). Em função disso, discute-se, a seguir, o Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), o Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020 e o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Afinal, em escala nacional, que Brasil quer se construir?

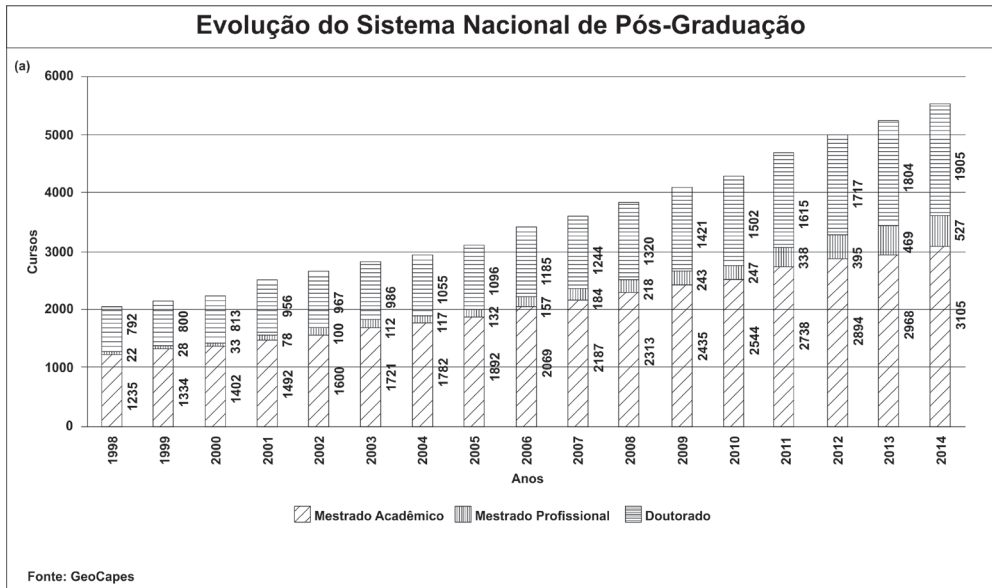
A PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL: REGULAÇÃO, AVALIAÇÃO E FINANCIAMENTO

É preciso escapar à alternativa da ‘ciência pura’, totalmente livre de qualquer necessidade social, e da ‘ciência escrava’, sujeita a todas as demandas político-econômicas. (BOURDIEU, 2004, p. 21).

Para além da formação de mestres e doutores no Brasil, o Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), integrado por cursos e programas de pós-graduação avaliados e reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), tem sido responsável, em grande medida, pela produção do conhecimento científico (OLIVEIRA, 2015).

Para se ter uma dimensão da evolução histórica dos cursos de pós-graduação no Brasil, vale lembrar que, em 1965, havia 27 mestrados e 11 doutorados; em 1975, 429 mestrados e 149 doutorados. Já em 2014, segundo dados do GEOCAPES, sistematizados pela Diretoria de Avaliação da CAPES e apresentados pelo professor Arlindo Philippi Jr. em conferência de abertura do XXXI ENPROP (Encontro Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação), em 2015, o SNPG estava constituído por 5.537 cursos de pós-graduação, dos quais, 1.905 doutorados, 3.105 mestrados e 527 mestrados profissionais. O gráfico a seguir demonstra a trajetória do SNPG de 1998 a 2014.

Gráfico 1 - Evolução do SNPG



Em 2014, esses programas e cursos credenciados pela agência, mantinham, conforme dados do GEOCAPES, 302.034 pós-graduandos matriculados⁴, sendo 112.363 doutorandos, 161.154 mestrandos acadêmicos e 28.517 mestrandos profissionais. Um ano após, em plena situação de crise, em que houve corte não previsto de 75% de recursos do PROAP (Programa de Apoio à Pós-graduação) da CAPES, os doutorandos eram 120.990, os pós-graduandos de mestrado acadêmico alcançaram 167.968 e os de mestrado profissional somavam 36.272, totalizando 325.230 pós-graduandos, o que significa 7,68% de crescimento em apenas um ano (2014/2015). (CAPES, 2016).

Agências de Fomento como CAPES, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e as Fundações Estaduais de Apoio à Pesquisa (FAPs), são atores fundamentais no crescimento da oferta de matrículas na pós-graduação e no aumento da participação brasileira na produção científica. A Scimago Journal & Country Rank (SJR), instituição de classificação científica, classifica mundialmente o Brasil na 15ª. posição em produção de artigos científicos. A SJR encontrou 669.280 artigos publicados por acadêmicos brasileiros entre 1996 e 2015, em periódicos por ela reconhecidos (SJR, 31 ago 2016). Para essa organização, os

⁴ Os 302.034 pós-graduandos estavam distribuídos, em 2014, segundo a unidade administrativa, entre IES Federais (57% = 172.179 estudantes), IES Estaduais (79.999 = 26,5%), IES privadas (48.468 = 16%) e IES Municipais (1.388 = 0,5%) (CAPES, 2016).

três primeiros países são: os EUA (9.360.233 publicações), a China (4.076.414) e o Reino Unido (2.624.530). O diretor de avaliação da CAPES apresenta tabela contendo a produção científica brasileira, de 2010 a 2014, em uma relação de 20 países (PHILIPPI JR., 2015):

Produção Científica 2010 a 2014				
Ranking por produção	PAÍS	Web of Science Documents	Times Cited	Cites per Document (Impact)
1	USA	1.878.643	14.645.451	7,80
2	CHINA	966.030	4.639.029	4,80
3	ALEMANHA	495.832	3.831.060	7,73
4	INGLATERRA	455.025	3.652.919	8,03
5	JAPÃO	388.844	2.199.453	5,66
6	FRANÇA	347.472	2.536.424	7,30
7	CANADÁ	308.219	2.251.534	7,30
8	ITÁLIA	294.939	2.069.274	7,02
9	ESPAÑA	265.039	1.732.078	6,54
10	ÍNDIA	250.427	995.876	3,98
11	AUSTRÁLIA	248.251	1.708.110	6,88
12	COREIA DO SUL	243.989	1.186.986	4,86
13	BRASIL	187.936	678.619	3,61
14	HOLANDA	179.721	1.626.769	9,05
15	RÚSSIA	145.504	454.599	3,12
16	TAIWAN	135.558	652.595	4,81
17	SUIÇA	130.691	1.279.879	9,79
18	TURQUIA	126.236	390.887	3,10
19	SUÉCIA	116.155	935.391	8,05
20	POLÔNIA	113.011	472.757	4,18

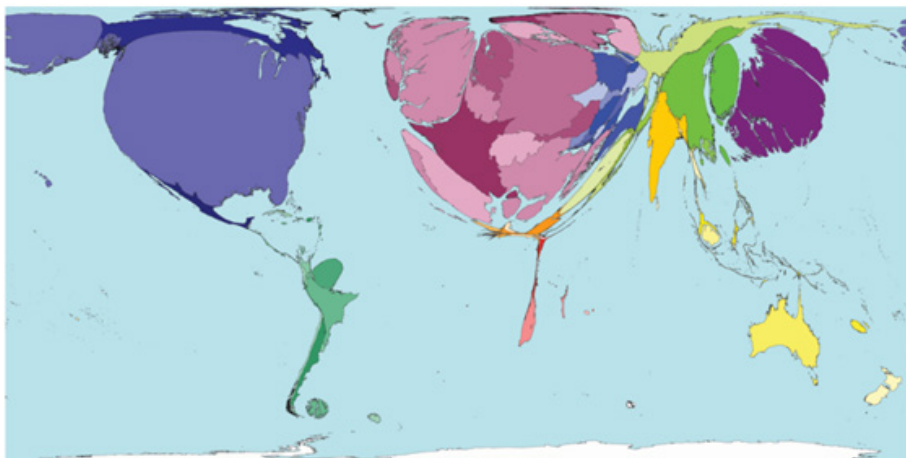
Fonte: Thomson Reuters
Acessado em: 31/07/2015

Apesar do avanço do Brasil na produção científica mundial, a massa crítica acadêmica encontra-se nos países centrais, não por acaso os mesmos espaços de concentração de poder, tecnologia e riqueza. A Worldmapper, sítio na internet organizado por David Dorling, é fonte de 696 mapas que mostram a desigualdade global em variados temas. Um desses mapas, servindo de referência para pesquisa de Laura Czerniewicz, ilustra a distribuição da produção científica mundial, demonstrando um bizarro desenho do que seria o mapa mundial de acordo com a representação do peso/volume de sua produção científica. Para Czerniewicz (2016), “criação de conhecimento e difusão são, é claro, crucialmente moldadas pelos aspectos práticos de dinheiro e tecnologia”⁵. Ou, ainda, parafraseando Bourdieu, a produção científica, própria do campo acadêmico, é também lugar, como outros espaços sociais, de nacionalismos e imperialismos (BOURDIEU,

5 No original: “Knowledge creation and dissemination are, of course, crucially shaped by the practicalities of money and technology”.

2002). Afinal, o conhecimento, mesmo produzido em cooperação internacional, está impregnado dos contextos dos polos conveniados (AZEVEDO; CATANI, 2013).

Ilustração 1 - O Mundo da Ciência



Fonte: Worldmapper.org

Nesse sentido, as agências de fomento brasileiras, tais como CNPq, CAPES, FINEP e FAPs (FAPESP, FAPERJ, FAPEMIG, FUNDAÇÃO ARAUCÁRIA-PR etc.), em grande medida, ao construírem seus editais de fomento, em lugar de valorizarem a relevância científica e a pertinência local, regional ou nacional da pesquisa, reverberam os contextos e os problemas de pesquisa dos centros do poder. São utilizados como critérios de avaliação da capacidade do proponente e de sua equipe de pesquisa a produção intelectual (re) conhecida pelos valores sociais dominantes do Norte Global, em que, cobrando por acessos e reservando *copyright*, fazem circular resultados de pesquisa em periódicos publicados em inglês por casas editoriais do centro do capitalismo (Elsevier, Routledge/Taylor & Francis Group, Pearson PLC ...). Algumas dessas empresas de edição reestruturaram-se, transformando-se em empresas de ensino e aprendizagem, como é o caso da Pearson, que vem “construindo problemas de política educacionais que vão gerar um mercado para seus produtos e serviços sob a forma de soluções”⁶ (JUNEMANN; BALL, 2015, p. 7 - tradução nossa). Assim, o campo educacional brasileiro, da Educação Básica à Educação Superior,

6 No original: “Constructing the education policy problems that will then generate a market for its products and services in the form of the solutions”.

é espaço de influência de atores de outros campos sociais, como o campo do poder e o campo das finanças. No que se refere ao espaço acadêmico,

O campo científico tem sua autonomia minorada, como é sabido, ao submeter-se à indução dos Estados e aos editais das agências de financiamento nacionais, a exemplo, com relação ao campo científico no Brasil, do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério da Educação (MEC), CNPq, Capes, Finep e outras fundações de apoio à pesquisa, vinculadas aos estados subnacionais, assim como às agências internacionais, como a Fundação Ford, Fulbright, DAAD, Campus-France, Comissão Europeia etc. (AZEVEDO; CATANI, 2013, p. 275).

Dessas agências, vale destacar, em escala nacional, a atuação da CAPES, que, fundada em 1951, desempenha papel fundamental no apoio, mas, em contrapartida, na heteronomia do campo científico, aí incluída a pós-graduação (mestrados e doutorados), pois, ao mesmo tempo, a CAPES acredita, credencia, avalia, supervisiona, financia e regula o Sistema Nacional de Pós-graduação no Brasil, estabelecendo políticas, programas e ações de manutenção e expansão. A CAPES incentiva a cooperação internacional e a internacionalização da ciência e do campo da Educação Superior. Conforme o PNPG 2011-2020,

A Diretoria de Relações Internacionais (DRI) da CAPES, foi instituída no final de 2007, sendo responsável pelos programas de bolsas no exterior (CGBE) e cooperação internacional (CGCI). Foram incrementadas associações com diversas agências congêneres de outros países, visando à concessão de bolsas em parceria e de maneira induzida, em torno não apenas de solicitações individuais, como também a partir de demandas de grupos de pesquisa e instituições de ensino superior e ainda de demandas governamentais, estas em especial através da interação com o Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2010, p. 234).

O CNPq, também criado em 1951, fomenta a ciência, a tecnologia e a inovação, executando parte considerável da agenda de pesquisa do “MCTP”, inclusive por intermédio da manutenção de Institutos de Pesquisas e do incentivo aos pesquisadores (Ex.: bolsa-produtividade, editais de pesquisa, bolsas especiais etc.). A cooperação internacional e a internacionalização da ciência e da Educação Superior do País recebem incentivo do CNPq. O PNPG 2011-2020 registra:

A ASCIN (Assessoria de Cooperação Internacional) disponibiliza diferentes mecanismos de financiamento à cooperação internacional para apoiar projetos de pesquisas conjuntas de alta qualidade, mobilidade de pesquisadores e treinamento de pesquisadores e formação de recursos humanos, objetivando a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro, em consonância com as orientações da Política Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. (BRASIL, 2010, p. 239).

A FINEP, segundo seus estatutos, é uma empresa pública brasileira criada em 1967 com a finalidade de “apoiar estudos, projetos e programas de interesse para o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico do País, tendo em vista as metas e prioridades setoriais estabelecidas nos planos do Governo Federal” (FINEP, 1996, art. 3º). De acordo com o PNPG 2011-2020, a FINEP

Está alinhada com as prioridades da política externa brasileira, priorizando a diversificação de parcerias, com o estabelecimento de programas e projetos cooperativos em todos os continentes. O foco principal recai na promoção de ações de cooperação com os países da América Latina, países Africanos, China e Índia. Já com a Europa, os Estados Unidos e outros países ‘centrais’, priorizam-se ações de cooperação em temas de interesse nacional, com base no princípio da reciprocidade. (BRASIL, 2010, p. 241).

Em escala subnacional, as FAPs, vinculadas a 26 Estados e ao Distrito Federal (somente o Estado de Roraima não tem FAP), alocam apoios à pesquisa e à pós-graduação. O PNPG 2011-2020 reconhece que “para buscar maior sucesso na política de pós-graduação, as ações a serem adotadas em âmbito nacional não podem prescindir da participação das Fundações de Amparo à Pesquisa” (*Idem*, p. 268). Ademais, com relação à internacionalização, o CONFAP (Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa) “estabeleceu seu primeiro acordo internacional em 2011, com a França (*Centre National de la Recherche Scientifique* - CNRS), renovado em 2015” (CONFAP, 2016, p. 10). Possui parcerias com o Reino Unido (Fundo Newton) e Estados Unidos (Fundação Bill & Melinda Gates) e tem enviado missões para estabelecer convênios com a Rússia, Finlândia, Bélgica e Irlanda (*Idem*).

Não é demais ressaltar, com ênfase, a atuação da CAPES como a agência de fomento mais influente no campo científico e no campo da Educação Superior no Brasil, uma vez que desenvolve atividades de acreditação, credenciamento, avaliação, supervisão, regulação e financiamento dos Programas de Pós-Graduação, que formam o Sistema Nacional de Pós-Graduação no Brasil, sendo O PROAP um de seus instrumentos de fomento⁷.

7 A Portaria nº 156, de 28 de novembro de 2014, aprova o regulamento do Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP), definido pelo “Art. 1º: O Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP) destina-se a proporcionar melhores condições para a formação de recursos humanos e para a produção e o aprofundamento do conhecimento nos cursos de pós-graduação *stricto sensu* mantidos por instituições públicas”.

Dessa maneira, o corte de recursos⁸ ocorrido em 2015, próximo de 75% (válido somente para aquele ano), e a mudança da matriz de financiamento de custeio por intermédio do PROAP e do PROEX (válida para o ano de 2016), baseada na mediana dos programas de todas as áreas no País, traz potenciais impactos negativos para o SNPG e para o cumprimento das metas do PNE 2014-2024. A “nova” matriz de custeio, de curta vigência, pois foi publicada em maio de 2016 e reformatada em setembro de 2016 com uma metodologia mais justa (conforme se perceberá mais à frente), apresentava quatro diferenciações entre os cursos de pós-graduação: 1) Diferenciação do tamanho do corpo discente: passa aplicar a mediana; 2) Diferenciação de níveis: limitado pela mediana, o valor per capita repassado ao doutorado é o dobro do mestrado; 3) Diferenciação de áreas de conhecimento: G1 = todas (menos as Humanidades); G2 = Humanidades; 4) Diferenciação do valor de custeio em função da avaliação do curso pela CAPES⁹.

Após muita luta no campo acadêmico contrariamente a essa metodologia, que foi motivo de Audiência Pública na Comissão de Educação da Câmara dos

8 O orçamento da CAPES sofreu cortes no ano de 2015, conforme por ela anunciado em 11 de Julho de 2015. Para o PROAP e PROEX, significou uma redução de 75%. O Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação (FOPROP) manifestou-se, por intermédio do Ofício 011/FOPROP/2015, de 28 de julho de 2015, endereçado ao Professor Carlos Nobre, Presidente da CAPES, com cópia para o Professor Arlindo Phillipi Junior, Diretor de Avaliação da CAPES, asseverando que “o corte de 75% do PROAP em julho de 2015 foi um duro golpe para os Programas de Pós-Graduação, para as Pró-Reitorias de Pós-Graduação e Pesquisa e para as Universidades como um todo. Cabe destacar que várias IES já tinham empenhado mais do que os 25% a serem repassados, tendo, inclusive, muitas pró-reitorias utilizado parte da sua própria cota do PROAP para apoiar os programas 6 e 7 no primeiro semestre de 2015. Somam-se ainda, nesse contexto de crise, as dificuldades financeiras das Universidades, em todos os segmentos, causadas pela situação econômica geral do país e por cortes orçamentários que impedem que estas apoiem financeiramente seus Programas de Pós-Graduação”. Além disso, em Ofício 009/FOPROP/2015, de 14 de julho de 2015, dirigida ao Professor Renato Janine Ribeiro, Ministro da Educação, “O FOPROP se manifesta contrário aos cortes no orçamento da CAPES, que impactam diretamente o financiamento da pós-graduação brasileira. O MEC, em comunicado do último dia 11, informou que garantirá 90% do orçamento da CAPES previsto para 2015. Ressaltamos, no entanto, que os cortes representam uma redução da ordem de 75% dos recursos de custeio (PROAP, PROEX, entre outros programas estratégicos) e de 100% de capital, destinados à manutenção dos programas de pós-graduação *stricto sensu*”.

9 Argumentos sobre a nova matriz de custeio do PROAP e PROEX foram apresentados por um dos autores em Audiência Pública na Comissão de Educação da Câmara Federal para discutir as condições de financiamento dos programas de Pós-Graduação em Educação no âmbito da política para distribuição de recursos de custeio dos Programas de Pós-Graduação elaborada pela CAPES, conforme Requerimento nº 210/2016 da Deputada Federal Professora Dorinha Seabra Rezende a pedido da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED) (AZEVEDO, 2016). Agradecemos ao Professor João Batista Carvalho Nunes, da Universidade Estadual do Ceará (UECE), pelo diálogo e pelas inspirações. O Professor Nunes elaborou pertinente análise sobre os novos critérios de concessão do PROAP e do PROEX, cujo texto consta das Referências ao final do presente artigo. Anotamos também Links para acesso virtual às notícias sobre a referida Audiência Pública: 1) Portal da Câmara dos Deputados: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/videoArquivo?codSessao=57689&codReuniao=44671>>; 2) Portal da ANPED < <http://www.anped.org.br/news/audiencia-na-camara-com-presenca-da-anped-demonstra-equivocos-de-metodologia-da-capes-no>>; 3) Portal da SBPC: <<http://www.jornaldaciencia.org.br/edicoes/?url=http://jcnoticias.jornaldaciencia.org.br/1-anped-reage-a-mudancas-da-capes-nos-criterios-de-repassa-de-recursos-para-pos-graduacao/>>.

Deputados, em 30 de agosto de 2016 (AZEVEDO, 2016), a primeira diferenciação (mediana dos programas) foi suspensa pela CAPES no fim da primeira quinzena de setembro¹⁰. Nesse sentido, conforme aditivo ao Ofício Circular - Concessão do PROAP 2016, a mediana deixou de ser aplicada na metodologia para definição dos valores do PROAP a serem concedidos pela CAPES na última parcela de 2016, mantendo-se, no mesmo aditivo ao ofício circular, as demais diferenciações (por níveis: mestrado e doutorado; por áreas de conhecimento: G1 e G2 e por notas de avaliação) (CAPES, 2016)¹¹. Entretanto, vale deter-se na análise acerca da metodologia de distribuição de recursos, mesmo que revogada, em razão de ter sido aplicada para distribuição de recursos do PROAP e PROEX pela CAPES até a publicação do referido aditivo ao ofício circular (setembro de 2016) e, também, para compreensão dos campos de forças (lutas) de que é exemplo o campo acadêmico, conforme chama a atenção a epígrafe deste artigo: “todo campo, como o campo científico [...] é um campo de forças e um campo de lutas para conservar ou transformar este mesmo campo de forças”. (BOURDIEU, 2004, p. 22-23).

Neste sentido, conforme o anexo do Ofício Circular que define a Concessão dos valores do PROAP e PROEX/PNPD 2016 (ainda sem o aditivo), a metodologia reduziu drasticamente o repasse do PROAP aos programas de pós-graduação com mais de 39 mestrandos e 41 doutorandos matriculados e do PROEX para aqueles programas que têm mais de 45 mestrandos e 75 doutorandos. O maior impacto atingiu as Humanidades (Ciências Humanas; Ciências Sociais Aplicadas; Linguística, Letras e Artes; Multidisciplinar - Ensino e Interdisciplinar em Sociais e Humanidades), que foi desclassificada como prioridade na CAPES. Isso porque os programas de pós-graduação passam a se diferenciar em G1 e G2, estando as Humanidades alocadas na condição de G2, o que significa que a formação e a pesquisa que conformam esta macro área do conhecimento, encontra-se fora das prioridades eleitas pela CAPES.

10 De acordo com o aditivo que pôs fim às medianas como critério de distribuição de recursos do PROAP (o mesmo também valerá para o PROEX), passando a vigorar o quantitativo discente matriculado nos Programas, originalmente, reza o primeiro parâmetro do aditivo de setembro de 2016: “tamanho do corpo discente – utilizou-se o número de alunos matriculados informado na Plataforma Sucupira (maio de 2016). O ‘teto baseado na mediana’, utilizado na metodologia anterior, foi retirado da metodologia atual” (Ofício Circular – Concessão PROAP 2016 - Aditivo de setembro de 2016).

11 Segundo o Aditivo ao Ofício Circular - Concessão do PROAP 2016, a mais recente tabela de Matriz de custeio/aluno para os PPGs apoiados pelo PROAP é a seguinte:

Nota do PPG	Mestrado		Doutorado	
	G1	G2	G1	G2
3	308,00	220,00	462,00	330,00
4	385,00	275,00	577,50	412,50
5	481,25	343,75	721,88	515,63

Tabela 1 Matriz de Distribuição de Recursos PROEX e PROAP

Nível	Grupo	Custeio/Aluno			
		Notas 6 e 7/PROEX	Nota 5/PROAP	Nota 4 /PROAP	Nota 3 /PROAP
Mestrado	G1	R\$550,00	R\$315,00	R\$252,00	R\$189,00
	G2	R\$375,00	R\$215,00	R\$172,00	R\$129,00
Doutorado	G1	R\$1.100,00	R\$630,00	R\$504,00	R\$378,00
		R\$750,00	R\$429,00	R\$343,00	R\$258,00

Fonte: Anexo do Ofício Circular da CAPES sobre PROAP/PROEX-2016

Na subárea da Educação, segundo estudos de Nunes (2016), professor da Universidade Estadual do Ceará (UECE), a nova matriz de custeio do PROAP/PROEX faz reduzir o repasse de financiamento de nove a cada dez mestrandos em educação, pois estão situados em coortes superiores às medianas de matriculados prescritas no anexo do ofício circular da CAPES. Para as Humanidades (G2), a nova matriz de custeio reduz a participação da área de Ciências Humanas de 15% para 5% no montante do PROAP, significando uma diminuição imediata a 1/3 do que recebia em 2014 (ANPED, 2016). Segundo Nunes (2016), levando-se em consideração a subárea de Educação,

O critério de concessão do PROAP tomando por base a mediana do quantitativo de alunos em todos os programas de pós-graduação de todas as áreas do conhecimento é muito prejudicial à área de Educação, em virtude do tamanho do corpo discente nessa área. Somente 7,2% dos cursos de Mestrado Acadêmico e 19,4% dos cursos de Doutorado em Educação não irão superar o valor da mediana definido para cada nível. (p. 6).

Ademais, a médio prazo, essa política de financiamento, baseada em medianas, traria impactos. O primeiro seria a redução da oferta de vagas de mestrado e doutorado, pois induzia todos os programas a aproximarem o número de matriculados à mediana nacional. Os programas com avaliação da CAPES entre 3 e 5 tenderiam a aproximar-se do limite do financiamento per capita de 39 mestrandos e 41 doutorandos. Para os programas com avaliação 6 e 7, financiados pelo PROEX, seriam 45 mestrandos e 70 doutorandos. Alguns programas aumentariam o número de matriculados e a grande maioria diminuiria de tamanho (em especial nas Humanidades).

O segundo impacto negativo, que tenderia a ocorrer em instituições que têm médios e grandes programas de pós-graduação, seria a secessão dos

programas por linhas de pesquisa - isto é, a nova metodologia estimula (impacto não esperado) a divisão dos programas por linhas pesquisa, levando à perda de organicidade, da solidariedade e da interdisciplinaridade.

Por fim, como terceiro impacto, contrariando o PNE 2014-2014, especialmente a estratégia 4.16, que prevê a inclusão dos profissionais da educação em cursos de pós-graduação, e a Meta 14, que prescreve “elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores”, a referida matriz de financiamento preferia ser fiel aos mandamentos de determinados atores sociais que têm dominado o espaço de interseção entre os campos político e acadêmico, que conseguiram consignar e explicitar no Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020 componentes de hostilidade e de discriminação negativa em relação às Humanidades. Vale citar:

O sistema deverá crescer na próxima década, pois além de ser relativamente pequeno e recente, não está saturado e poderá ser convocado para novos e importantes serviços, gerando a necessidade não apenas de crescer, mas de crescer com qualidade. O sistema continua formando um contingente expressivo de doutores nas chamadas Humanidades, que incluem as Ciências Humanas, as Ciências Sociais Aplicadas, as Letras e as Artes (cerca de 31% dos alunos matriculados em doutorado no ano de 2009). (BRASIL, 2010, p. 20).

Em síntese, a CAPES, com a matriz de financiamento para os programas de pós-graduação no Brasil estabelecendo uma metodologia de distribuição de verbas de custeio com base na mediana dos alunos matriculados nos programas de pós-graduação e elegendo áreas científicas (Humanidades) como não prioritárias (G2), estaria fazendo coro à tese da perversidade, conforme denuncia Albert Hirshman em seu clássico “A Retórica da Intransigência”, em que conquistas sociais, nesse caso de maior acesso à pós-graduação, seriam consideradas negativas. O bom senso diria que essa ampliação do acesso processada nas Humanidades poderia ser replicada nas demais áreas e que, para isso, teriam apoio suplementar prioritário das agências públicas. Isto é, não se pode castigar um grupo, cortando o PROAP e o PROEX por terem ampliado a oferta de um bem público necessário ao desenvolvimento integral do País (inclusive cultural) e que, por efeito, contribui para o cumprimento de uma das metas do PNE 2014-2014, justamente aquela que visa à maior democratização da pós-graduação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É contraditório que justamente no sexto PNPG, o 2011-2020, apareça, de maneira enviesada, um indicativo para a restrição da população de mestres e doutores em Humanidades. O mesmo PNPG que apresenta o necessário diálogo com a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, por intermédio do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), com participação significativa das Ciências Humanas, também sugere a criação de barreiras para a oferta de vagas de mestrado e doutorado na macro área de Humanidades.

Em outras palavras, a instituição da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, normalizada pelo Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, e o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), instituído pela Portaria nº 9, de 30 de junho de 2009, a ser coordenado pela fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Esta, a partir daí, recebeu também a incumbência, entre outras funções, de administrar a formação de pessoal para a Educação Básica a partir da Lei nº 11.502/2007 (AZEVEDO, 2012, p. 134), incumbência que se choca com as políticas de restrição de financiamento para a Pós-Graduação, em especial para as Humanidades.

Vale notar que, de acordo com Art. 2º da referida Lei (11.502/2007), “a Capes subsidiará o Ministério da Educação na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País [...]” (BRASIL, 2007). Nesse mesmo sentido, o PNPG 2011-2020, enfatizando as áreas de Engenharias, Saúde e Biológicas, destina às Humanidades a missão de refletir sobre o País e o Mundo e insiste sobre a necessidade de melhoria da Educação Básica:

Além das ênfases nas Engenharias e em diferentes áreas da Saúde e das Biológicas, estas últimas em programas de erradicação de doenças e preparação de novas vacinas, o SNPG deverá incluir, entre suas principais metas, a criação e o adensamento de centros de excelência em Humanidades com a missão de pensar o Brasil e o mundo [...]. Um tema que deve ser objeto de dedicado estudo por parte do SNPG é a melhoria da qualidade da Educação Básica, notadamente do Ensino Médio[...]. A CAPES, que cuida dos cursos de pós-graduação, recebeu novas atribuições com a criação das Diretorias de Educação Básica e tem condições de comandar os esforços para consecução dessa tarefa. A interação mais definitiva com a Educação Básica é uma maneira de reforçar a aproximação do SNPG com os interesses da sociedade. (BRASIL, 2010, p. 21).

A legislação que regulamenta novas atribuições para a CAPES no âmbito da Educação Básica, visando à melhoria da qualidade, acrescidas dos sinais e recomendações do PNPG 2011-202), flagra um jogo duplo em relação às Humanidades ou uma contradição nas políticas. A mais recente metodologia de distribuição de verbas de custeio por intermédio do PROAP e do PROEX (CAPES, 2016), que limita o financiamento a medianas de matriculados em mestrado e doutorado e que relega as Humanidades a um grupo 2 de alocação orçamentária, corrói a confiança justamente na agência que estabelece o diálogo entre o campo do Poder (Estado), o campo da educação e o campo acadêmico. Um dos autores do presente artigo escreveu o seguinte, em capítulo de livro sobre o trabalho na Educação Básica:

A nova CAPES, assim, representa o espaço de interseção entre três campos sociais, o campo educacional (educação básica), o campo acadêmico (educação superior) e o campo do poder (o campo burocrático, o Estado propriamente dito), de modo a, com sua experiência (e poder legítimo e consagrado) na educação superior e na pesquisa, exercer o papel de catalisador na formação de pessoal docente em quantidade e com o perfil requeridos pelo Estado para a educação básica, trazendo, para isso, novas balizas e medidas para o jogo, novos objetos de disputa e morfologia e estrutura renovadas para o campo educacional. (AZEVEDO, 2012, p. 135-136).

Essencialmente, *sans détour*, pois não se aprofundará o assunto, mas para fins de reflexão nestas Considerações Finais, este é um exemplo de transferência de normas do campo acadêmico para o campo educacional, fazendo com que a essência das “boas práticas” (competição, indicadores e eficiência) válidas para o sucesso da Educação Superior pública no Brasil (graduação, pós-graduação e pesquisa) possam ser também direcionadas para a Educação Básica. No entanto, a exemplo do mitológico Icaro, as Humanidades e áreas afins, pela metodologia de distribuição de recursos da CAPES para o PROAP e PROEX, vigente até agosto de 2016, parecem receber asas com penas coladas a cera: basta o anúncio de alguma crise fiscal (esquentamento da luta pelo fundos públicos) e seus programas de pós-graduação (das Humanidades) começam a perder sustentabilidade¹².

12 Porém, conforme apresentado anteriormente, inclusive nas notas de rodapé 11 e 12, para justo registro, em setembro de 2016, a CAPES fez reparos à metodologia de custeio por intermédio do PROAP (e PROEX), estabelecendo melhores condições da manutenção dos programas de Pós-Graduação, em especial, passando a utilizar o número de alunos matriculados nos Programas de Pós-Graduação (PPG) e o ‘teto baseado na mediana’, utilizado na metodologia anterior, foi retirado. Ademais, foi estabelecido um piso mínimo de R\$ 5.000,00 por PPG (CAPES, 2016)

REFERÊNCIAS

ANPED. **Ofício nº 033** de 08 de junho de 2016. Destinado ao Presidente da CAPES. Rio de Janeiro: ANPED, 2016. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/>>. Acesso em: 05 set 2016

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. **A Pós-Graduação e o PNE (2014-2024):** impactos dos cortes e das novas regras da CAPES. Vídeo em Audiência Pública na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/videoArquivo?codSessao=57689&codReuniao=44671#videoTitulo>>. Acesso em: 05 set. 2016.

_____. Transnacionalização e mercadorização da educação superior: examinando alguns efeitos colaterais do capitalismo acadêmico (sem riscos) no Brasil – A expansão privado-mercantil. **Revista Internacional de Educação Superior [RIESup]**, Campinas, SP, v.1 n.1 p. 86-102, jul./set. 2015.

_____. A economia baseada no “cercamento” do conhecimento: globalização, educação e mercadorias fictícias. In: CHAVES, Vera Jacob; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; CATANI, Afrânio Mendes (Orgs.). **A Universidade brasileira e o PNE: instrumentalização e mercantilização educacionais**. São Paulo: Xamã, 2013. p. 95-112.

_____. Formação docente e o campo educacional: políticas, regulações e processos. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Fraga (Orgs.). **Trabalho na Educação Básica: a condição docente em sete estados brasileiros**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p. 131-151.

_____; CATANI, Afrânio Mendes. Educação superior, internacionalização e circulação de ideias: ajustando os termos e desfazendo mitos. **Inter-Ação**, Goiânia, v. 38, n. 2, p. 273-291, mai./ago. 2013.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência**. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. Les conditions sociales de la circulation internationale des idées. **Actes de la recherche en sciences sociales**. v. 145, p. 3-8, déc. 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Plano Nacional de Pós-Graduação – **PNPG 2011-2020**. Brasília, DF: CAPES, 2010, 2 v. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/PNPG_Miolo_V2.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2016.

BRASIL. **Lei Nº 11.502**, de 11 de Julho de 2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm>, acesso em 30 ago 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Educação. **Audiência Pública** sobre as condições de financiamento dos Programas de Pós-Graduação. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/videoArquivo?codSessao=57689&codReuniao=44671>>. Acesso em: 05 set. 2016.

CAPES. **Ofício Circular** nº 15/2016-CDS/CGSI/DPB/CAPES. Anexo do Ofício Circular - Concessão PROAP/PNPD 2016. Brasília, 25 de maio de 2016.

CAPES. **GEOCAPES** - Sistema de Informações Georreferenciadas | CAPES. Disponível em:<www.capes.gov.br>. Acesso em: 15 ago. 2016.

CAPES. Portaria nº 156, de 28 de novembro de 2014, aprova o regulamento do Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP). Publicado no Diário Oficial da União - Seção 1, Nº 234, quarta-feira, 3 de dezembro de 2014. ISSN 1677-7042

CZERNIEWICZ, Laura. Inequitable power dynamics of global knowledge production and exchange must be confronted head on. **Blogs da LSE** Disponível em:< blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2013/04/29/redrawingthemapfromaccesstoparticipation/>. Acesso em: 01 set. 2016.

CONFAP. **Apresentação do Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa**. Disponível em:<<http://confap.org.br/news/apresentacao/>>. Acesso em: 04 set. 2016.

ELLIOTT, Larry. Fourth Industrial Revolution brings promise and peril for humanity. **The Guardian**. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/business/economicsblog/2016/>>

ESCOBAR, Pepe. Geopolítica: no G20, a alternativa da China. **Outras Palavras**. Disponível em: <<http://outraspalavras.net/capa/geopoliticanog20aalternativadachina/>>. Acesso em: 05 set. 2016.

FINEP. **Estatuto da FINEP** - Financiadora de Estudos e Projetos. Aprovado pelo Decreto nº 1.808, de 7 de fevereiro de 1996.

FOPROP. **Ofício 009/FOPROP/2015**. Destinatário: Professor Renato Janine Ribeiro. Ministro da Educação. Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação – FOPROP. Brasília, 14 de julho de 2015.

_____. **Ofício 011/FOPROP/2015**. Destinatário: Professor Carlos Nobre. Presidente da CAPES. Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação – FOPROP. Brasília, 28 de julho de 2015.

HIRSCHMAN, Albert O. **A retórica da intransigência**: perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

JUNEMANN, Carolina; BALL, Stephen. **Pearson and palf: the mutating giant**. This paper draws in part on a Leverhulme Trust research project: Philanthropy, Education Policy and Governance, June 2015.

MARX, Karl. A assim chamada acumulação primitiva. **O Capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1985. p. 261-294.

_____. **O Capital**. Livro 1. Vol 1. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MONTEIRO, Viviane. Anped reage a mudanças da Capes nos critérios de repasse de recursos para pós-graduação. **Portal da SBPC**. Jc Notícias. Disponível em: <<http://www.jornaldaciencia.org.br/edicoes/?url=http://jcnoticias.jornaldaciencia.org.br/1-anped-reage-a-mudancas-da-capes-nos-criterios-de-repasse-de-recursos-para-pos-graduacao/>>. Acesso em: 05 set. 2016.

MORUS, Thomas. **A utopia**. Disponível em:<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000070.pdf>>. Originalmente publicado em: 1516. Acesso em: 15 ago. 2016.

NUNES, João Batista Carvalho. **Análise da aplicação dos critérios de concessão do PROAP e PROEX**. Disponível em:<http://www.anped.org.br/sites/default/files/images/anexo_oficio_anped_033_2016_analise_tamanho_corpo_discente_atualizado.pdf>. Acesso em:05 set.2016.

OLIVEIRA, João Ferreira de. 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.

PHILIPPI JR., Arlindo. Conferência de Abertura: Relevância Social e Econômica da Pesquisa e da Pós-Graduação. **XXXI ENPROP** - Encontro Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação, de 2015. Disponível em:<<http://capes.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/7732-enprop-discute-relevancia-social-e-economica-da-pesquisa-e-da-pos-graduacao>>. Acesso em: 01 set 2016.

SCHWAB, Klaus. **The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond**. Disponível em:<<https://www.weforum.org>>. Acesso em: 05 sep. 2016.

SJR. **Scimago Journal & Country Rank**. Disponível em <<http://www.scimagojr.com/countryrank.php>>. Acesso em: 31 ago 2016

VEIGA, João Marcos. Audiência na Câmara com presença da ANPED demonstra equívocos de metodologia da CAPES no financiamento de programas de pós-graduação. **Portal da ANPED**, 31 ago 2016. Disponível em:<<http://www.anped.org.br/news/audiencia-na-camara-com-presenca-da-anped-demonstra-equivocos-de-metodologia-da-capes-no>>. Acesso em: 05 set. 2016.

WOLDMAPPER. **A world map based on scientific research papers produced**. Disponível em:< <http://www.worldmapper.org/>>. Acesso em: 05 set. 2016.

MÁRIO LUIZ NEVES DE AZEVEDO é professor titular na Universidade Estadual de Maringá (UEM). Mestre em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Doutor em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), com estágio de pesquisa, apoiado pela CAPES,

no Institut National de Recherche Pédagogique (INRP-França). Pós-doutorado na Universidade de Bristol (UoB-Inglaterra), no Centre for Globalisation, Education and Societies. Coordenador do Programa de Pós-graduação em Educação (PPE-UEM). Pesquisador da Rede Universitas/Br, participando do OBEDUC “Políticas da Expansão da Educação Superior no Brasil”. Membro do Comitê Científico Nacional da ANPEd (2013-2015). Diretor Financeiro da ANPEd (2015-2017). Pesquisador do CNPq. E-mail: mlnazevedo@uem.br

JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA é professor associado na Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestre em Educação pela UFG (1994). Doutor em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). Pós-doutorado em Educação pela USP. Presidente da ANPAE - Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (Biênio 2015-2017)). Membro do Comitê de Assessoramento da Educação no CNPq - CA/Ed (2013-2016). Integra a Câmara de Assessoramento da Área de Ciências Humanas da FAPEG. Membro do Conselho Científico do Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa (FORGES). Coordenador da Rede de Pesquisa Universitas/Br (2014-2016). Coordenador do DINTER PPGE/UFG-UEG (2015-2018). Vice-presidente da Anped (2010-2013). Coordenador de Programa de Pós-graduação em Educação da UFG (entre 2006 e 2009). Pesquisador do CNPq. E-mail: joao.jferreira@gmail.com

AFRÂNIO MENDES CATANI é professor titular na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Livre-Docente no período 2006-2009. Também é professor no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM-USP). Parecerista de agências como CNPq e Fapesp. Atua nas áreas de Educação, com ênfase em Sociologia da Educação e de cinema latinoamericano, destacando-se os seguintes temas em suas investigações: Pierre Bourdieu, políticas de educação superior (América Latina) e cinema na América Latina. Pesquisador da Rede Universitas/Br, participando do OBEDUC “Políticas da Expansão da Educação Superior no Brasil”. Pesquisador da Rede Universitas/Br, participando do OBEDUC “Políticas da Expansão da Educação Superior no Brasil”. Pesquisador do CNPq. E-mail: amcatani@usp.br

Recebido em setembro de 2016

Aprovado em outubro de 2016

Riscos e potencialidades na expansão dos cursos de licenciatura em Educação do Campo

Risks and potentialities in expansion of the degree courses in Rural Education
Riesgos y potencialidades en la expansión de los cursos de profesorado en Educación del Campo

MÔNICA CASTAGNA MOLINA
SALOMÃO MUFARREJ HAGE

Resumo: O artigo analisa as Licenciaturas em Educação do Campo enquanto política pública conquistada pelo campesinato, referenciando-se nas categorias do materialismo histórico dialético. Através de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, buscou-se compreender riscos e potencialidades no processo de institucionalização destes cursos. A análise priorizou o ingresso dos camponeses na Educação Superior; a concepção da Alternância Pedagógica nos cursos e a consolidação da Educação do Campo como área de produção de conhecimento, evidenciando situações capazes de maximizar ou descaracterizar os efeitos dessa política.

Palavras-chave: Educação superior; educação do campo; políticas públicas.

Abstract: This article analyzes the degree in Rural Education Courses as a public policy conquered by the peasants' social movements, by referring in the categories of dialectical historical materialism. Through bibliographical, documentary and field research, we tried to understand the risks and potentialities in the process of institutionalization of these courses. The analysis prioritized the entrance of peasants in Higher Education; the conception of Educational Alternating in the courses and the consolidation of Rural Education as a knowledge production area, revealing situations that can disfigure or maximize the effects of this policy.

Keywords: Higher education; rural education; public policy.

Resumen: El artículo analiza los profesorados em Educación del Campo como una política pública conquistada por los movimientos campesinos, refiriéndose a las categorías del materialismo histórico dialéctico. Por medio de Investigación bibliográfica, documental y de campo, se buscó comprender riesgos y potencialidades en el proceso de institucionalización de estos cursos. El análisis dio prioridad a la entrada de los campesinos a la educación superior; la concepción de alternancia pedagógica en los cursos y la consolidación de la Educación del Campo como área de producción de conocimiento, revelando situaciones capaces de maximizar o descaracterizar los efectos de esta política.

Palabras clave: Educación superior; educación del campo; políticas públicas.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem sua origem na pesquisa “Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil”, em execução de 2013 a 2017, e desenvolvida no âmbito do Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Integrada por sete subprojetos e realizada articuladamente por pesquisadores de diversas Instituições de Ensino Superior (IES), a referida pesquisa objetiva analisar as políticas de expansão da Educação Superior no país, a partir de 1995, considerando as mudanças econômicas, políticas e sociais em curso e as reformas institucionais advindas da Reforma do Estado brasileiro.

Entre os sete subprojetos mencionados, a pesquisa em questão tem sido desenvolvida pelo Sub 7, reunindo o grupo de pesquisadores que analisa a expansão da Educação Superior do Campo e suas contribuições para o desenvolvimento rural e para a sociedade nacional. Ela parte da premissa de que uma das frentes em que vem ocorrendo a expansão da Educação Superior do Campo é no âmbito da formação de educadores, com a implementação de cursos permanentes de “Licenciatura em Educação do Campo” (LEDOC), em IES brasileiras (MOLINA, 2015 ; MOLINA & HAGE, 2015).

Os cursos de Licenciatura em Educação do Campo constituem uma modalidade de graduação nas universidades públicas brasileiras que objetivam formar e habilitar profissionais para atuação nos anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio, por área de conhecimento e também para a gestão de processos educativos escolares e processos educativos comunitários. Eles foram implementados no âmbito do PROCAMPO, que no entendimento de Molina e Hage (2015, p. 17), constitui-se como uma política de formação de educadores, conquistada a partir da pressão e das demandas apresentadas ao Estado pelos movimentos sociais, a partir do Decreto nº 7.352/2010 (BRASIL, 2010), que instituiu a Política Nacional de Educação do Campo. O Programa tem se transformado numa política estruturante de formação de educadores, especialmente com o Edital nº 02/2012 da SECADI/MEC (BRASIL, 2012), que aprovou 42 projetos a serem desenvolvidos em IES, com disponibilização de 600 vagas permanentes para docentes e 126 técnicos nessas instituições e com a meta de formar 15 mil professores para atuar na Educação Básica, nas escolas do campo, nos primeiros três anos dos cursos.

A Licenciatura em Educação do Campo possui uma proposta curricular integrada e referenciada na Alternância Pedagógica e organiza os componentes curriculares em quatro áreas do conhecimento: Linguagens (expressão oral e escrita em Língua Portuguesa, Artes, Literatura); Ciências Humanas e Sociais;

Ciências da Natureza e Matemática, e Ciências Agrárias, buscando superar a fragmentação tradicional que dá centralidade à forma disciplinar e incidir no modo de produção do conhecimento na universidade e na escola do campo, tendo em vista a compreensão da totalidade e da complexidade dos processos encontrados na realidade.

Neste artigo objetivamos reunir evidências que possam referenciar as questões que temos pautado na pesquisa do Sub 7, organizadas em dois eixos, quais sejam: apresentar elementos teóricos dos PPC das universidades que ofertam a LEDOC, que indicam a possibilidade de essa política de formação de educadores significar um espaço de acúmulo de forças e de desenvolvimento de experiências, que possam ampliar os espaços de práticas de formação de educadores como sujeitos históricos sociais capazes de formar novas gerações de jovens e adultos, numa perspectiva humanista e crítica. Busca-se, anda, explicitar que as práticas formativas desenvolvidas nessas graduações, face a sua vinculação material de origem, podem enfrentar a hegemonia das atuais políticas de formação no Brasil, orientadas predominantemente pela chamada “Epistemologia da Prática”, fortalecendo e disseminando processos formativos baseados na “Epistemologia da Práxis”. (MOLINA & HAGE, 2015).

As reflexões que compõem este artigo se fundamentam em levantamento documental, no qual analisamos dissertações, teses, artigos e legislação que referenciam a formação de educadores do campo, assim como relatórios, notas técnicas e produções de reuniões e Seminários Nacionais das LEDOC. Referenciam, ainda, as discussões aqui apresentadas os resultados do estudo de campo que têm sido desenvolvido em conjunto com dez Universidades¹ que ofertam o Curso e que integram o Sub 7, buscando compreender como tem se materializado, no processo de institucionalização da Licenciatura em Educação nessas instituições os riscos e potencialidades elencados como elementos capazes de descaracterizar ou de maximizar os efeitos dessa política pública de formação de educadores, conquistada pela luta do movimento camponês na disputa por outro projeto de campo, de educação e de sociedade.

Nesses estudos temos procurado observar e analisar os riscos de descaracterização dessa política de formação de educadores, a partir do movimento de expansão para oferta desses 42 cursos permanentes, quais sejam: promoção do ingresso dos sujeitos camponeses na Educação Superior; garantia

1 As dez Universidades que integram a pesquisa são: Universidade Federal do Pará (Campus Cametá), Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará e Universidade Federal do Tocantins (Campus de Tocantinópolis), na Região Norte; Universidade Federal do Recôncavo da Bahia e Universidade Federal do Maranhão, na Região Nordeste; Universidade de Brasília (Campus Planaltina), na Região Centro-Oeste; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e Universidade Federal de Viçosa, na Região Sudeste; Universidade Federal de Santa Catarina e Universidade Federal da Fronteira Sul, na Região Sul.

do protagonismo dos movimentos sociais do campo na sua execução; vínculo orgânico com as lutas e com as escolas do campo; materialização a partir da alternância pedagógica; e formação do trabalho docente multidisciplinar, a partir das áreas de conhecimento.

Da mesma forma, temos procurado observar e analisar as potencialidades que emergem da ampliação da oferta desses cursos, a saber: a consolidação da Educação do Campo como área de produção de conhecimento; acúmulo de forças para conquista de novas políticas públicas; desencadeamento de novas lógicas para organização escolar e método do trabalho pedagógico nas escolas do campo; ampliação do acesso e do uso de novas tecnologias nas escolas do campo. É fundamental destacar que os riscos e potencialidades de ampliação das LEDOC em nossos estudos encontram sentido condicionados pela totalidade maior que os contém: as tensões e contradições vivenciadas no campo pela intensíssima expansão do modelo agrícola hegemônico estruturado a partir do agronegócio e, também, nas tensões e contradições presentes na expansão da Educação Superior no Brasil (MOLINA, 2015).

Para dar conta de nossos propósitos, organizamos o texto em três sessões que se articulam e se complementam na reflexão sobre os riscos e potencialidades na institucionalização dos cursos de Licenciatura em Educação do Campo, a partir do movimento de expansão para oferta dos 42 cursos permanentes. No entanto, dada a impossibilidade de tratar de todos eles com a profundidade exigida, em face dos limites de extensão do artigo, priorizamos a explicitação e análise de três pontos: a promoção do ingresso dos sujeitos camponeses na Educação Superior; a materialização dos cursos a partir da Alternância Pedagógica e a consolidação da Educação do Campo como área de produção de conhecimento. Evidenciam-se situações capazes de maximizar ou descaracterizar os efeitos dessa política, os quais constituem os temas abordados nas próximas sessões do texto.

INGRESSO DOS SUJEITOS CAMPONESES NOS CURSOS DE LICENCIATURA EM EDUCAÇÃO DO CAMPO

A criação dos cursos de Licenciatura em Educação do Campo remete às demandas das lutas por terra e educação, protagonizada pelos movimentos sociais desde a I Conferência Nacional por Uma Educação Básica do Campo (1988) e da II Conferência Nacional de Educação do Campo (2004), em que se vai desenhando uma política pública para garantir a formação de educadores que atuam nos territórios rurais.

A implantação desta política se deu através de uma experiência piloto ofertada por quatro universidades: UFMG, UnB, UFBA e UFS; e posteriormente

com o lançamento de editais em 2008 e 2009 pelo MEC para que outras instituições ofertassem o curso através de projetos especiais autorizados somente para uma turma e sem garantia de continuidade e permanência. (MOLINA; HAGE, 2015) Com o Decreto nº 7.352/2010 (BRASIL, 2010), que instituiu a Política Nacional de Educação do Campo e definiu metas específicas para a formação de educadores, essa política de formação foi tornando-se estruturante e expandindo a Educação Superior no campo, especialmente com o Edital no 02 de 31/08/2012 (BRASIL, 2012) vinculado à SESU/SETEC/SECADI/MEC, que aprovou a oferta do Curso de Licenciatura em Educação do Campo com turmas regulares e com vagas para docentes e servidores permanentes, conforme afirmamos anteriormente.

Esse cenário de expansão e de institucionalização das Licenciaturas em Educação do Campo enseja a necessidade de análise de pontos fundamentais para cumprimento dos objetivos que lhes deram origem. Entre eles, investigar se, de fato, tem-se mantido nos cursos estratégias de ingresso que garantam o acesso dos sujeitos camponeses à Educação Superior, considerando-se a extrema desigualdade na quantidade e qualidade de oferta da Educação Básica aos povos do campo, fator histórico que não pode ser minimizado.

A realização de pesquisa documental nos editais de seleção nos propiciou identificar que, nos primeiros anos de implantação, as IES estudadas têm conseguido enfrentar e superar um dos maiores riscos de descaracterização dessa política pública, que se traduziria na mudança do perfil dos ingressantes nos cursos. O enfrentamento desse risco tem-se dado a partir de ampla articulação interna dos docentes, que têm realizado intensos enfrentamentos administrativos e financeiros no interior das universidades para que se mantenham os Processos Seletivos Especiais (PSE), com notas de corte diferenciadas, objetivando garantir o ingresso da juventude camponesa e de educadores das escolas do campo nos cursos.

Os PSE realizados pelas IES que integram a pesquisa apresentam estratégias variadas, envolvendo diferentes fases: provas de múltipla escolha, elaboração de redação, produção de memorial, realização de entrevista, comprovação de moradia e de trabalho no campo. Mas, todas elas, com a intencionalidade de garantir de fato o acesso dos sujeitos do campo a essa graduação específica. O Decreto nº 7.352/2010 (BRASIL, 2010), em seu artigo 1º, estabelece os parâmetros para o atendimento à Educação Básica e à Educação Superior no campo e define os sujeitos do campo a partir de sua sociodiversidade.

A política de Educação do Campo destina-se à ampliação e qualificação da oferta de educação básica e superior às populações do campo, e será desenvolvida pela União em regime de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de

acordo com as diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação e o disposto neste Decreto. [...] § 1º Para os efeitos deste Decreto, entende-se por: [...] I - populações do campo: os agricultores familiares, os extrativistas, os pescadores artesanais, os ribeirinhos, os assentados e acampados da reforma agrária, os trabalhadores assalariados rurais, os quilombolas, os caçaras, os povos da floresta, os caboclos e outros que produzam suas condições materiais de existência a partir do trabalho no meio rural... (Art. 1º)

As disputas internas nas universidades, que normalmente põem de um lado os coordenadores do curso e o coletivo de educadores e, de outro, a administração central e as Procuradorias Jurídicas, têm enfrentado duas ordens de questões diferenciadas: uma, a da própria concepção do direito a uma seleção específica para os sujeitos camponeses, sob a alegação da restrição do princípio da isonomia e do amplo acesso às universidades públicas, que ignora todo o debate e jurisprudência existentes sobre a necessidade de políticas afirmativas para determinados grupos sociais em função da histórica privação de direitos a que foram submetidos; a outra, referente aos custos desses Processos Seletivos Especiais, que ocorrem em datas e locais diferenciados, exigindo pessoal e recursos materiais extras das universidades para ofertá-los.

Faz-se importante destacar que as coordenações e os coletivos de educadores, em parceria com os movimentos sociais, têm desempenhado relevante papel nessa resistência conseguido relativo êxito nesse processo institucional, organizando argumentos e produzindo documentos para a defesa, todas as vezes que esta problemática volta à cena, o que tem sido bastante frequente.

Consideramos relevante, ainda, para o êxito dessa política pública, entendida como um dos principais riscos que os cursos vêm enfrentando nesse contexto de ampliação e institucionalização, apresentar relatos das IES integrantes da pesquisa, que apresentam estratégias adotadas para a garantia de ingresso dos sujeitos camponeses na educação superior. A seguir o texto da UFRRJ:

Para garantir que os diversos sujeitos do campo tenham acesso ao curso, o processo seletivo discente, via edital público é composto por provas de conhecimentos culturais e gerais, uma redação sobre temas específicos da realidade brasileira e um Memorial sobre seu percurso de vida e formação. Este acesso especial se justifica na medida em que o potencial estudante da Licenciatura em Educação do Campo tem, em geral, um percurso formativo bastante deficitário, principalmente a parcela do público de mais idade que concluiu o ensino médio em cursos aligeirados, com longas interrupções durante este acidentado caminho de escolarização. [...] Neste sentido, o acesso via Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) poderia atrair para o curso sujeitos que nada têm a ver com a origem sociocultural que se pretende atingir. Sob este aspecto, além de demonstrar seus conhecimentos oriundos do ensino médio, é de extrema centralidade no processo seletivo o Memorial, instrumento avaliado pelos próprios docentes desta Licenciatura, que considera a história de vida do candidato/a, seu engajamento atual e futuro com as lutas sociais

e o enfrentamento político para que a Educação do Campo se efetive plenamente como um direito educacional. Para tanto, os critérios de seleção para o ingresso no curso apoiam-se no seguinte perfil: 1) moradores e pequenos agricultores de áreas rurais, comunidades quilombolas e caixaras; 2) em condição de vulnerabilidade social e econômica; 3) que desenvolvam atividades com comunidades populares, do campo, quilombolas ou indígenas voltadas à diversidade sociocultural; 4) que pratiquem agricultura ecológica em espaços urbanos; 5) oriundos de escola pública; 6) que os pais não tenham o ensino superior e 6) professores/as da rede pública que atuam nas escolas do campo e não tenham a certificação do ensino superior. (SANTOS; ABBONIZIO, 2016, p. 1633)

O relato da experiência da UNIFESSPA também é significativo; tendo enfrentando sérios problemas no ingresso da primeira turma, conseguiu, face à articulação com os movimentos sociais e o coletivo de educadores, pressionar a universidade para a mudança no processo seletivo assegurando nos editais as especificidades para garantia do ingresso dos sujeitos do campo.

Em 2009, a primeira seleção foi através do processo seletivo edital n. 02/2009 realizado pelo Centro de Processos Seletivos (CEPS) [...]. A primeira turma foi formada por uma parcela de estudantes vinculada às comunidades camponesas e outra não oriunda das populações rurais, que, pelas suas histórias sócio-política (sic), não se identificaram com a proposta do curso. Assim, houve um alto índice de desistência de vagas e de transferência para outros cursos. Foram trinta estudantes aprovados para o ingresso e apenas treze concluíram o percurso formativo. Após esse resultado inicial, foi constatado que era necessário construir processos seletivos que permitissem a inclusão das populações do campo, público alvo do curso. Após amplo debate, foi acordado o ingresso através de Processo Seletivo Especial (PSE), composto por duas fases: a primeira, composta por uma prova de conhecimentos gerais e uma redação, e a segunda, por entrevistas [...]. No primeiro edital de 2010, foi expresso o público alvo do curso: destina-se, portanto, a formar professores para atuar na Educação do Campo, dando prioridade aos candidatos que já atuam em processos educativos vinculados ao campo, mas que não possuem ainda qualificação em nível superior, e aos que vivem no campo e/ou pertençam a Comunidades do Campo [...]. A partir de 2010, as turmas foram formadas com o perfil delineado em Edital, pois adentraram ao ensino superior estudantes de comunidades ribeirinhas, agricultores familiares, professores das escolas do campo; quilombolas e um indígena da aldeia Kayapó, ampliando assim a diversidade atendida pelo curso. Esses alunos se tornaram os maiores divulgadores da proposta do curso. (ANJOS; SILVA; MOLINA, 2016, p. 1831).

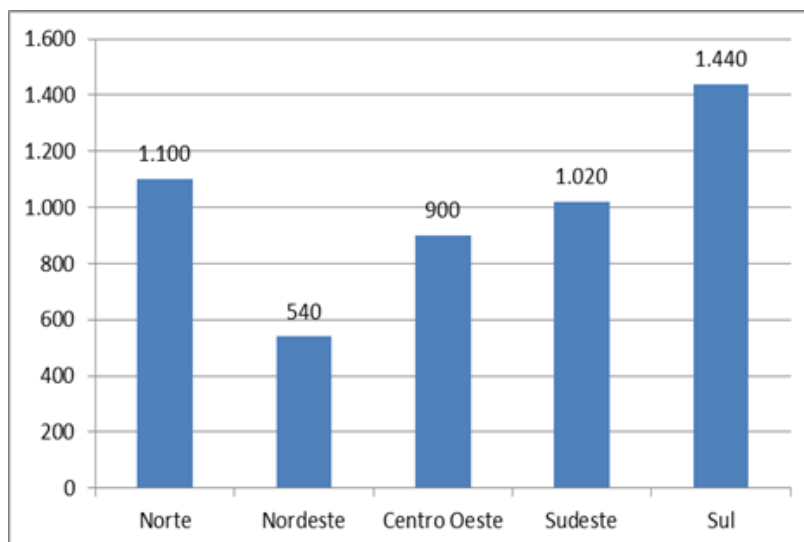
O processo de institucionalização dos cursos implica a reflexão e definição coletiva acerca de critérios que serão consolidados para o ingresso dos estudantes, considerando seus propósitos e finalidades; a experiência da UFRRJ contribui para essa discussão quando indica condicionantes que reforçam o perfil dos sujeitos que se pretende atender nessas Licenciaturas, assentadas em três perspectivas: a) *pertencimento ao território/territorialidade* - moradores e pequenos

agricultores de comunidades rurais, quilombolas e caiçaras, ou que pratiquem agricultura ecológica em espaços urbanos; b) *base profissional/formativa* - professores da rede pública que atuam nas escolas do campo sem graduação, e sujeitos que desenvolvam atividades educativas com comunidades do campo, quilombolas ou indígenas, voltadas à diversidade sociocultural; c) *situação socioeconômica* - sujeitos oriundos da escola pública, que os pais não possuem ensino superior e que vivem em condição de vulnerabilidade social e econômica.

As experiências de ambas as universidades revelaram, ainda, a necessidade de se contrapor aos processos convencionais de ingresso dos estudantes nas IES via Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que atrai para o curso sujeitos que pouco tem a ver com a origem sociocultural que se pretende atingir, ou seja, estudantes não oriundos das populações rurais, que evadem ou solicitam transferência para outros cursos por não se identificarem com a Licenciatura em Educação do Campo. Tem-se realizado o enfrentamento ao sistema de acesso que se referencia no mérito, que reforça a exclusão dos sujeitos ao ensino superior, seja por classe social, raça, gênero, territorialidade ou deficiência. Também o sistema de cotas e reserva de vagas, enquanto referência de acesso, não tem dado conta da demanda específica de ingresso dos estudantes que se pretende atingir nos cursos de Licenciatura em Educação do Campo.

Os Gráficos 1 e 2, a seguir, apresentam respectivamente o número de vagas ofertadas pelos Cursos de Licenciatura em Educação do Campo a partir do Edital de 2012 até o ano de 2015, e o número de vagas ocupadas pelos estudantes destas graduações até 2015, que, quando comparadas entre si, permitem-nos algumas constatações relevantes para enriquecer a discussão sobre as estratégias de ingresso dos estudantes aos cursos.

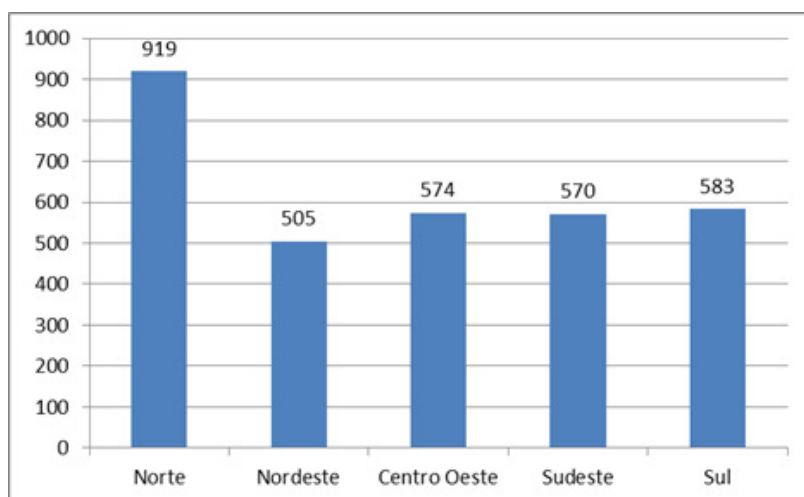
Gráfico 1 - Número de vagas ofertadas pelos Cursos de Licenciatura em Educação do Campo até 2015



Total=5000 vagas.

Fonte: SECADI/MEC - com base no INEP, 2015.

Gráfico 2 - Número de vagas ocupadas pelos estudantes dos Cursos de Licenciatura em Educação do Campo até 2015



Total=3151 vagas.

Fonte: SECADI/MEC, com base no INEP, 2015.

O contraste entre as vagas ofertadas (5.000) e as vagas ocupadas (3.141), resultando num índice de aproveitamento de apenas 63%, permite-nos inferir que, mesmo que as múltiplas estratégias de ingresso ao curso postas em prática sejam determinantes para a viabilização do acesso das populações camponesas à Educação Superior, elas ainda precisam ser aprimoradas com vistas ao fortalecimento e consolidação das Licenciaturas em Educação do Campo.

Premidos pela corrente hegemônica, que entende ser o mérito o critério por excelência para assegurar a qualidade dos cursos e o ingresso de estudantes “preparados” para cursar o Ensino Superior e dar conta das atividades acadêmicas; ou pela burocracia, que, no processo de institucionalização dos cursos, justifica a impossibilidade de aplicação de estratégias alternativas aos padrões definidos pelos sistemas de gestão administrativa das instituições públicas para ocupar o total de vagas ofertadas com os sujeitos que atendam de fato o perfil desejado; o caminho para a consolidação dos cursos passa pela superação das contradições entre gestores, educadores e estudantes, objetivando assegurar os Processos Seletivos Especiais com suas estratégias diversificadas, segundo os arranjos institucionais e identitários locais.

Os gráficos permitem visualizar questões relevantes no tocante às disparidades regionais que permeiam a realidade dos cursos como, por exemplo, quando se compara no Gráfico 1 o conjunto de vagas ofertadas entre as regiões e se constata que o norte e nordeste, que possuem déficits muito mais elevados de professores do campo sem graduação, ofertam apenas 32,8% das vagas em contraste com as demais regiões, que ofertam o dobro de vagas, ou seja, 67,2%.

A análise dos dados que referenciam o exemplo anterior se complexifica quando os relacionamos com os dados comparativos entre os gráficos 1 e 2 e focamos o contraste entre as vagas ofertadas e ocupadas no interior de cada uma das regiões. Enquanto o Norte e o Nordeste apresentam índices de aproveitamento das vagas ocupadas de 82,8% e de 93,5% respectivamente, as regiões Centro Oeste, Sudeste e Sul, apresentam índices de apenas 63%, 55,9% e de 40,5% respectivamente.

É com a perspectiva de encontrar estratégias para superar estas contradições e desafios que se tem pautado o ingresso dos estudantes nos cursos de Licenciatura em Educação do Campo, para viabilizar o acesso dos sujeitos camponeses à Educação Superior. Buscam-se caminhos para superar as disputas que se forjam no interior dos cursos e das IES, tendo como perspectiva mais ampla, o avanço da democratização da Educação Superior.

Na próxima sessão, refletiremos sobre a utilização da Alternância Pedagógica nos cursos de Licenciatura em Educação do Campo, evidenciando

intencionalidades e possibilidades em situações diversas experienciadas pelas universidades nos processos de formação dos educadores.

CONCEPÇÃO DE ALTERNÂNCIA PEDAGÓGICA

A alternância na Educação do Campo tem sido objeto recorrente de diversos estudos (TEIXEIRA, BERNARTT: TRINDADE, 2008; RIBEIRO, 2008), já existindo, inclusive, dissertações e teses que tratam da concepção de Alternância concebida e materializada na Licenciatura em Educação do Campo em algumas IES envolvidas na pesquisa (TRINDADE, 2011; SANTOS, 2012; BARBOSA, 2013).

Colocando a questão que, de fato, nos interessa ser refletida, a partir dos princípios do Movimento da Educação do Campo, de superar a lógica fundante da sociedade capitalista, Marlene Ribeiro (2008) nos instiga a seguir buscando compreender melhor estas contradições na concepção de alternância, ao indagar:

Mais especificamente, que possibilidades e limites a Pedagogia da Alternância, praticada pelos Movimentos Sociais Populares do Campo, apresenta para poder ser tomada como formação humana integral? [...] A discussão se faz necessária, portanto, pelo que pode contribuir para se pensar as possibilidades e os limites de se fazer educação *omnilateral* no estágio atual do modo de produção capitalista, e ainda, para se pensar a formação de professores direcionada a uma educação que integre trabalho e educação, na cidade e no campo. (RIBEIRO: 2008, p. 132).

Esta é a questão proposta pela formação em alternância, não apenas para garantir a permanência na Educação Superior daqueles que não poderiam ficar por longos períodos na universidade se desvinculando de suas comunidades camponesas, mas, principalmente, para integrar a produção material da vida no campo como parte relevante dos processos de aprendizagem que ocorrem nessas Licenciaturas. Isto é um complexo desafio, não só pelas condições materiais de implantação, mas também pela necessária e imprescindível compreensão e incorporação dessa intencionalidade pedagógica às práticas educativas desenvolvidas nas LEDOC pelo conjunto de educadores que atuam nos cursos, o que, sem dúvida, não é tarefa fácil, dada a própria diversidade de formação e de práticas anteriores que têm os docentes que passam a integrar esses cursos a partir dos concursos públicos.

A intencionalidade fundante da alternância concebida para formação de educadores nos Cursos de Licenciatura em Educação do Campo vincula-se ao objetivo de contribuir para promover transformações na dinâmica escolar atual, com a perspectiva de promover práticas formativas nas escolas do campo que, de fato, as transforme em lugares que contribuam para a resistência dos camponeses

ao processo de expulsão e desterritorialização promovido pelo agronegócio. A alternância, nesse processo, é assumida como instrumento que promove o imprescindível diálogo entre os conteúdos trabalhados na Universidade, no Tempo Escola, e as tensões e contradições vivenciadas na produção material da vida dos educandos nas escolas e nos territórios do campo, no Tempo Comunidade.

A relação entre educação e trabalho, no sentido de ação humana para transformar a natureza e suprir as necessidades, faz-se estruturante desse processo. Os cursos de Licenciatura, por meio da utilização da Alternância, podem amalgamar essas dimensões, contribuindo para conceber e implementar estratégias formativas que referenciem os educadores do campo a fazerem o mesmo em seus territórios, ou seja, aliar o conhecimento científico aos saberes populares, produzindo um novo olhar sobre o território com a incorporação de conhecimentos mais aprofundados possibilitados pelo acesso ao conhecimento científico, sem se descolar desse território e, ao mesmo tempo, sem olhar de longe para ele, reconhecendo-se como protagonista e como sujeito capaz de intervir sobre essa realidade para transformá-la.

A prática da Alternância, nos cursos pesquisados, tem tido variados desenhos, tanto entre os diferentes cursos, quanto, muitas vezes, em um mesmo curso, no decorrer dos Tempos Escola e Tempos Comunidade, pois se trata de um aprendizado para as próprias universidades, que vêm buscando construir a melhor estratégia pedagógica para sua utilização. Porém, o dado mais relevante e alentador encontrado nos relatórios de pesquisa é que se identifica ampla intencionalidade de buscar a construção de estratégias que, de fato, aproximem as contradições vivenciadas pelos sujeitos camponeses no Tempo Comunidade dos conteúdos compartilhados no Tempo Escola.

Nossos estudos têm constatado nos artigos das universidades que descrevem os processos de alternância vivenciados nas Licenciaturas um esforço comum de integração do Tempo Escola com o Tempo Comunidade na formação dos educadores. Isto se dá especialmente a partir do trabalho de formá-los como sujeitos pesquisadores, capazes de inquirir suas realidades, buscando compreender, com o suporte do conhecimento científico, a essência dos processos econômicos, sociais, políticos, ambientais e culturais que ocorrem nos seus territórios. É utilizada uma série de instrumentos, de metodologias e ferramentas que lhes permitam compreender as realidades locais com mais profundidade, à medida que avançam no curso, e construir coletivamente possibilidades e condições de intervenção nessas realidades.

O relato a seguir ilustra este processo, na experiência da UFRRJ

O Tempo Escola e o Tempo Comunidade aliam-se potencializando a relação teoria e práxis, os estudos da realidade e o colocar-se como sujeito histórico no mundo. Em ambos os tempos são realizados ensino, pesquisa e práticas pedagógicas diversas. [...] O PPP da LEDOC ainda aponta que os instrumentos pedagógicos utilizados ao longo do Tempo Comunidade são: estudos da realidade/pesquisa e práticas pedagógicas, o que inclui o mapeamento da situação educacional próxima a assentamentos da reforma agrária, áreas de pequena produção agrícola, comunidades quilombolas e caçaras. Nestes estudos, os educandos/as podem acentuar sua formação como educador-pesquisador, realizando pesquisas e conhecendo situações pedagógicas concretas. Neste sentido, as questões históricas de sua localidade, bem como de seu município, é a base da metodologia de pesquisa, reconstruindo, assim, a totalidade das relações sociais historicamente produzidas, abrangendo a memória social, o patrimônio imaterial e físico e a dinâmica das escolas do campo. [...] A Pedagogia da Alternância pode significar uma alternativa adequada à manutenção de vínculos de trabalho coletivo e/ou familiar, assim como pode contribuir e fortalecer as lutas sociais travadas em contextos de disputas por terra, como nos processos de ocupação de grandes propriedades rurais improdutivas, na regularização fundiária, no reconhecimento de áreas remanescentes de quilombos ou em territórios expropriados das populações caçaras. [...] No caso da Licenciatura em Educação do Campo da UFRRJ, a Pedagogia da Alternância vem se viabilizando a partir de agrupamentos estudantis de acordo com seu pertencimento territorial. Tais agrupamentos vêm sendo denominados de “Regionais”. Cada Regional é coordenada e orientada por um ou mais docentes, de forma a propiciar a integração entre as diversas atividades realizadas no Tempo Escola, com o estudo da realidade local nas atividades do Tempo Comunidade, sistematizando-as e socializando-as ao término de cada etapa e nos momentos de apresentação dos Trabalhos Integrados. Estes trabalhos vão dando origem a novas pesquisas e sistematizações e, ao mesmo tempo, norteando e qualificando ações de intervenção nas localidades. (SANTOS; ABBONIZIO, 2016, p. 1634-1636).

O relato dos docentes da Licenciatura em Educação do Campo da Universidade Federal do Tocantins, no Campus de Tocantinópolis, também evidencia elementos das práticas pedagógicas em curso na formação dos educadores, que elucidam essa nova dinâmica

Nas disciplinas de Seminário Integrador, em cada semestre, é escolhido um tema gerador que articule as diferentes disciplinas e se adeque à realidade dos educandos e educandas. Cada docente prepara um roteiro com algumas perguntas, baseado na intencionalidade pedagógica de sua disciplina em conexão com o tema gerador. Dessa maneira, cada educando vai para o tempo comunidade, com cinco ou seis diferentes roteiros de questões, para refletir e pesquisar. Os dados coletados são registrados num instrumento chamado de Memorial Descritivo. Cada professor coordena e orienta um grupo de discentes, tanto na coleta de dados no tempo comunidade como posteriormente na confecção dos Memoriais Descritivos. Durante o Tempo Universidade seguinte a esta coleta de dados, os educandos em conjunto com os professores preparam seus relatórios de pesquisa Memoriais

Descritivos para posteriormente, no final do semestre, apresentarem os resultados destas pesquisas para os demais discentes e para a comunidade. (MIRANDA, et al., 2016.)

Constata-se assim, a variada utilização de métodos e técnicas de levantamento das informações sobre o contexto dos estudantes como matéria prima para o Tempo Escola: diagnósticos participativos; inventários da realidade; temas geradores; seminários itinerantes nos territórios de origem dos educandos, com deslocamento intracampo entre eles; seminários de formação nas escolas do campo onde se inserem os educandos da LEDOC; realização de eventos sobre Educação do Campo e resistência camponesa, incluindo a presença dos movimentos sociais locais e do poder público municipal, etc. Esse processo pedagógico se dá através da formação para o uso e aprendizado desses instrumentos científicos que vão sendo produzidos, desenvolvidos e socializados em seminários integradores que ocorrem tanto nas próprias comunidades quanto nas Universidades, no Tempo Escola.

A materialização dessas experiências tem tido ampla repercussão na produção de conhecimento que se manifesta na área da Educação do Campo, situação que será analisada na seção seguinte do texto, como uma das potencialidades que emergem no âmbito dos cursos de Licenciatura em Educação do Campo envolvidos neste estudo.

CONSOLIDAÇÃO DA EDUCAÇÃO DO CAMPO COMO ÁREA DE PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO

O processo de implantação e consolidação dos cursos de Licenciatura em Educação do Campo em todo o país tem desencadeado um rico processo de produção de conhecimento sobre esta nova proposta formativa, em diferentes níveis e dimensões. A articulação das várias especificidades da matriz formativa das LEDOC: a institucionalização da oferta da Educação Superior em Alternância; a formação por área de conhecimento, articulada à intencionalidade de promover a formação para gestão de processos educativos escolares e comunitários, a perspectiva de promover uma formação de docentes capazes de desencadear a transformação da dinâmica escolar atual têm gerado inúmeras pesquisas acerca da materialização desses princípios formativos nas várias Licenciaturas em Educação do Campo pelo país afora, em análise nesta pesquisa.

A partir do estudo *Educação do Campo: Estado da Arte das Teses de 2001 a 2011*, de Almeida e Chamom, (2012) identifica-se significativa ampliação de estudos sobre a formação de educadores do campo, incluindo as experiências piloto; os cursos de turmas únicas dos Editais de 2008 e 2009, e os cursos permanentes,

que têm sido objeto de dissertações e teses, em diferentes focos: o significado e as consequências do protagonismo do movimento camponês na conquista dessa política pública; a Alternância Pedagógica; a formação interdisciplinar; a relação com as escolas do campo; a formação política e auto organização dos educandos; as intervenções das LEDOC nos territórios camponeses, sejam assentamentos, quilombos ou áreas ribeirinhas; a ampliação do acesso às novas tecnologias para os sujeitos e escolas do campo a partir dos cursos; as transformações na lógica da organização escolar e do trabalho pedagógico nas escolas do campo, conforme evidenciam os quadros a seguir.

Quadro 01 – Dissertações sobre a Licenciatura em Educação do Campo

Título	Autor	Ano	IES
Educação do Campo e políticas públicas no Brasil: a instituição de políticas públicas pelo protagonismo dos movimentos sociais do campo na luta pelo direito à educação	SANTOS, Clarice A.	2010	UnB
O potencial da Licenciatura em Educação do Campo da Universidade de Brasília para a produção de ações contra-hegemônicas: um estudo de caso no Assentamento Itaúna em Planaltina de Goiás	TRINDADE, Domingos R.	2011	UnB
Formação do Educador do Campo: um estudo a partir do Procampo.	COSTA, Elaine M.	2012	UEPA
A concepção de Alternância na Licenciatura em Educação do Campo na Universidade de Brasília	SANTOS, Silvanete Pereira	2012	UnB
A formação política do educador do campo: estudo do curso de Licenciatura em Educação do Campo da UnB	SILVA, Julio C. Pereira da	2013	UnB
A Contribuição da Organicidade na formação dos educadores do território Kalunga na Licenciatura em Educação do Campo da UnB	PEREIRA, Elisângela N.	2013	UnB
O que é ser educador do campo: os sentidos construídos pelos estudantes do Curso de Licenciatura em Educação do Campo da FaE/UFG	ANGELO, Aline A	2013	UFSJ
Uma análise dos Projetos Políticos Pedagógicos dos cursos de Licenciatura em Educação do Campo no Estado do Paraná	COSTA, Gelson K.da	2013	UNIOESTE
As contribuições da Licenciatura em Educação do Campo da UnB na transformação das relações de gênero no Assentamento Vigilândia-GO	PEREIRA, Maria de Lourdes S.	2014	UnB
Formação de educadores e a construção da escola do campo: um estudo sobre a prática educativa no Colégio Estadual Vale da Esperança - Formosa/GO	MACHADO, Catarina dos Santos	2014	UnB
Práticas de letramentos: cartilhas das minibibliotecas na formação de educadores Kalunga na Licenciatura em Educação do Campo da UnB	BATISTA, Juliana A.	2014	UnB
Formação Superior em Agroecologia e Educação do Campo: Práticas sociais que transbordam áreas de conhecimento.	GOMES, Thiago Oliveira	2014	UFV

Quadro 01 – Dissertações sobre a Licenciatura em Educação do Campo

Título	Autor	Ano	IES
Os desafios da Licenciatura em Educação do Campo no IFPA - Campus Abaetetuba.	BENTES, Elaine S.	2014	UFPA
Video como ferramenta no processo formativo de licenciandos em Educação do Campo	LOPES, Eloisa A. de Melo	2014	UnB
Licenciatura em Educação do Campo e movimentos sociais: Análise do curso da UFMG	SOUZA, Amarildo H.	2015	UFV
Licenciatura em Educação do Campo: propostas em disputa na perspectiva de estudantes do Curso de Matemática da UFMG.	SÁ, Josinalva R.	2016	UFMG

Fonte: Banco de Teses & Dissertações - CAPES: 2010-2016.

Quadro 02 – Teses sobre a Licenciatura em Educação do Campo

Título	Autor	Ano	IES
Relativismo e escolanovismo na formação do educador: uma análise histórico-crítica da Licenciatura em Educação do Campo.	SANTOS, Cláudio E. F.	2011	UFBA
A organização do trabalho pedagógico na Licenciatura em Educação do Campo/UnB: do projeto às emergências e tramas do caminhar	BARBOSA, Anna Izabel C.	2013	UnB
Novos olhares, novos significados: a formação de educadores do campo	MEDEIROS, Maria Osanette de	2013	UnB
A formação de valores cooperativos e as transformações nas práticas educativas: um estudo de caso de educandos da Licenciatura em Educação do campo da UnB, no assentamento Itaúna-GO	SILVA, Vicente de Paulo B. V.	2013	UnB
Formação de Educadores e Tecnologias Digitais: Relações e desafios na Licenciatura em Educação do Campo da UnB	CASTRO, Wanessa de	2014	UnB
Comunicação e Tecnologias da Informação na formação de educadores para ampliação das perspectivas críticas dos sujeitos na Licenciatura em Educação do Campo da UnB	FERREIRA, Márcio	2014	UnB
As TIC'S na Educação do Campo: uma análise da situação do Estado do Rio de Janeiro	MARTINS-AUGUSTO, Katja P. C	2014	UFRRJ
Docência na escola do Campo e Formação de Educadores: Qual o lugar do trabalho coletivo?	FERREIRA, Maria Jucilene L.	2015	UnB

Fonte: Banco de Teses & Dissertações - CAPES: 2010-2016.

Um desdobramento importante nesse processo de institucionalização da LEDOC, diz respeito a mudanças no processo de produção de conhecimento, que têm sido constatadas na própria Educação Superior e não apenas na Educação Básica, como era de se esperar. Os princípios e valores da Educação do Campo têm desencadeado mudanças significativas nas instituições de ensino superior, que, de maneira geral, estão habituadas a outras regras e outros *ethos*: o da competição; o do trabalho individual; o da disputa; ao invés da solidariedade;

do trabalho coletivo; do cuidado com o outro... O relato da pesquisa sobre a expansão da Educação Superior do Campo da UFV ilustra essa afirmação

O trabalho coletivo no conjunto desta equipe configura-se como uma exigência prático-teórica para gestão, construção, planejamento e desenvolvimento pedagógico do curso. No âmbito acadêmico uma série de dispositivos permanece em vigor favorecendo o trabalho individual, competitivo, solitário, reafirmando o mérito pessoal em detrimento dos elos coletivos. Essas características constitutivas e mantenedoras da sociedade capitalista repercutem nas práticas pedagógicas, que acabam por reforçá-las, ensinando, valorizando e reafirmando o sistema vigente. Atentar para essas questões sem reproduzi-las é fundamental em processos educativos que se propõem questionadores e transformadores da sociedade, como é o caso da formação de educadores do campo. Nesse sentido o trabalho coletivo dos educadores da LEDOC apresenta traços de contra hegemonia. Tal coletividade se manifesta em diferentes instâncias como: a organização geral e planejamento pedagógico do curso, com a totalidade dos educadores envolvidos e ainda a presença de pessoas colaboradoras e professores de outros cursos; na implementação de um conselho de cooperação do curso, composto por representantes dos movimentos sociais; as atividades de coordenação, realizadas por uma comissão composta por quatro membros; o planejamento e desenvolvimento dos conteúdos disciplinares do curso que envolve pelo menos dois educadores. [...] visando otimizar este trabalho coletivo, o grupo de educadores realiza imersões pedagógicas, reuniões semanais envolvendo questões pedagógicas e administrativas e também encontros de estudos e planejamentos articulados ao Núcleo Docente Estruturante (NDE), respeitando as atividades calendarizadas de Tempo Escola e acompanhamento de Tempo-Comunidade. (MARQUES et al, 2016; p. 1667).

Apesar das inúmeras dificuldades e incertezas que a formação por área de conhecimento provoca nos docentes da LEDOC, que se desafiam, de fato, a promover uma formação interdisciplinar, uma significativa mudança positiva, ela produz, exige e promove o trabalho coletivo dos educadores. Conceber e executar a formação por área de conhecimento, pensando a interdisciplinaridade como exigência da própria materialidade; da complexidade dos problemas da realidade que se quer compreender e explicar exige, fundamentalmente, o trabalho coletivo. Assim, o que começa como exigência acaba evoluindo para escolhas em outras áreas do trabalho acadêmico, originando muitas pesquisas e projetos de extensão vinculados à LEDOC, que têm por base o trabalho coletivo dos educadores e educandos. Isso nos possibilita afirmar que está em processo nos cursos de Licenciatura em Educação do Campo acompanhados pela pesquisa um rico trabalho de ressignificação da prática docente no âmbito da Educação Superior, onde o trabalho coletivo assume centralidade, tanto na organização das práticas pedagógicas quanto no próprio processo de produção de conhecimento.

E para concluir a reflexão, neste momento em que nos propusemos compreender os riscos e potencialidades que se materializam durante o processo de institucionalização da Licenciatura em Educação do Campo nas instituições

investigadas, ressaltamos a importância de fortalecer os embates e disputas no interior dos cursos, envolvendo coordenadores, docentes e estudantes em parceria com os movimentos sociais para que, via Processos Seletivos Especiais, com a utilização de estratégias diversificadas e critérios definidos, possamos assegurar o ingresso de sujeitos identificados com o perfil que se pretende atingir e, com isso, consolidar o curso e avançar na democratização da Educação Superior no Campo. Nos cursos investigados, a Alternância Pedagógica se tem revelado por meio de variados desenhos como possibilidade de integração do Tempo Escola com o Tempo Comunidade na formação dos educadores, resultantes da experimentação e aprendizado das próprias universidades na ação de construir estratégias que aproximem as situações vivenciadas pelos sujeitos camponeses em seus territórios e comunidades dos conteúdos e aprendizados compartilhados no interior da universidade. Esse processo tem contribuído para formar os educadores como sujeitos pesquisadores, capazes de inquirir suas realidades para compreender com o apoio dos conhecimentos científicos, a complexidade dos processos econômicos, sociais, políticos, ambientais e culturais que se manifestam nos seus territórios e de construir coletivamente possibilidades e condições de intervenção nessas realidades.

Essas múltiplas formas de construir e vivenciar a materialização dos princípios e práticas formativas do Curso de Licenciatura em Educação do Campo nas universidades investigadas, como também em todo o país, tem desencadeado um amplo e rico processo de produção de conhecimento sobre essa nova proposta formativa, em diferentes níveis e dimensões, seja com a utilização da Alternância Pedagógica ou por meio da formação por área de conhecimento, seja com a formação de educadores para atuar na escola básica ou nas experiências educativas que se efetivam nas comunidades e territórios do campo.

Sem desconsiderar as dificuldades e incertezas que os cursos enfrentam nas universidades, múltiplos trabalhos de conclusão de graduação, monografias, dissertações e teses têm sido construídos com a perspectiva de dar visibilidade às mudanças positivas que têm sido efetivadas, contribuindo para consolidar a Licenciatura em Educação do Campo. Nesses estudos, o trabalho coletivo de educadores e educandos assume centralidade, tanto na organização das práticas pedagógicas quanto no processo de produção de conhecimento, enquanto exigência para dar conta da compreensão dos problemas da realidade dos territórios rurais e da intervenção nessa mesma realidade com a perspectiva de transformá-la.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Antonia Lucineire; CHAMOM, Edna Maria Querido de Oliveira. Educação do Campo: Estado da Arte das Teses de 2001 a 2011. In: **Congresso Internacional Interdisciplinar e Sociais E Humanidades, Niterói**. Anais... Rio de Janeiro: ANINTER-SH/ PPGSD-UFF, 2012.

ANGELO, Aline A. **O que é ser educador do campo: os sentidos** construídos pelos estudantes do Curso de Licenciatura em Educação do Campo da FaE/ UFMG. 2013. 150p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São João del Rei, São João del Rei-MG, 2013.

ANJOS, Maura Pereira dos; SILVA, Maria Célia Vieira da; MOLINA, Mônica Castagna. Materialização da licenciatura em educação do campo: reflexões a partir da alternância pedagógica. In: **XXIV Seminário Nacional Universitas/Br**, 24., Maringá. Anais... . Maringá: Rede Universitas/Br, 2016. p. 1825-1842. Disponível em: <http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/Anais_textos_completos.pdf>. Acesso em: 20 set.2016.

BARBOSA, Anna Isabel C. **A organização do trabalho pedagógico na Licenciatura em Educação do Campo/UnB: do projeto às emergências e tramas do caminhar**. 2013. 352p. Tese Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília. 2013.

BATISTA, Juliana A. **Práticas de letramentos: cartilhas das minibibliotecas na formação de educadores Kalunga na Licenciatura em Educação do Campo da UnB**. 2014. 121p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

BENTES, Elane S.. 2014. **Os desafios da Licenciatura em Educação do Campo no IFPA - Campus Abaetetuba**. 128p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

BRASIL. **Decreto nº 7.352**, de 04 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a política de Educação do Campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Brasília: Imprensa Nacional, 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7352.htm>. Acesso em: 17 mar.2015.

_____.SESu/SETEC/SECADI. **Edital nº 02, de 31 de agosto de 2012.** Chamada Pública para seleção de IFES e IFET, para criação de cursos de Licenciatura em Educação do Campo. Brasília: Imprensa Nacional: 2012.

CASTRO, Wanessa de. **Formação de Educadores e Tecnologias Digitais: Relações e desafios na Licenciatura em Educação do Campo da UnB.** 2014. 241p. Tese (Doutorado em em Educação) – Universidade de Brasília, 201

COSTA, Elaine M. **Formação do Educador do Campo: um estudo a partir do Procampo.** 2012. 208p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Pará. Belém, 2012.

COSTA, Gelson K.da. **Uma análise dos Projetos Políticos Pedagógicos dos cursos de Licenciatura em Educação do Campo no Estado do Paraná.** 2013. 110p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. –PR, 2013

FERREIRA, Márcio. **Comunicação e Tecnologias da Informação na formação de educadores para ampliação das perspectivas críticas dos sujeitos na Licenciatura em Educação do Campo da UnB.** 2014. 296p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, 2014.

FERREIRA, Maria Jucilene L. **Docência na escola do Campo e Formação de Educadores: Qual o lugar do trabalho coletivo?** 2015.238p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, 2015

GOMES, Thiago Oliveira. **Formação Superior em Agroecologia e Educação do Campo: Práticas sociais que transbordam áreas de conhecimento.** 2014. 132p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Viçosa, 2014.

IPEA. II PNERA. **Relatório da II Pesquisa Nacional sobre a Educação na Reforma Agrária.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Jun. 2015.

INEP. Censo da Educação Superior 2015. IN: http://sistemascensosuperior.inep.gov.br/censosuperior_2015/. Acesso em 10/09/2016.

LOPES, Eloisa A. de Melo. **Vídeo como ferramenta no processo formativo de licenciandos em Educação do Campo.** 2014.139p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

MACHADO, Catarina dos Santos. **Formação de educadores e a construção da escola do campo: um estudo sobre a prática educativa no Colégio Estadual Vale da Esperança - Formosa/GO**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014

MARQUES, Emiliana Maria Diniz et al. Concepções e práticas da Licenciatura em Educação do Campo/LICENA/UFV. In: **XXIV Seminário Nacional Universitas/Br**, 24., Maringá. Anais... . Maringá: Rede Universitas/Br, 2016. p. 1661-1674.. Disponível em: <http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/Anais_textos_completos.pdf>. Acesso em: 20 set.2016.

MARTINS-AUGUSTO, Katja P. C. **As TIC'S na Educação do Campo: uma análise da situação do Estado do Rio de Janeiro**. 2014. 363p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2014.

MEDEIROS, Maria Osanette de. **Novos olhares, novos significados: a formação de educadores do campo**. 2013. 252p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, 2013

MIRANDA , Cássia Ferreira et al. Caminhos e Horizontes da Licenciatura em Educação do Campo na Região do Bico do Papagaio. Apresentação no In: **XXIV Seminário Nacional Universitas/Br**, 24., Maringá. Anais... . Maringá: Rede Universitas/Br, 2016. p. 1661-1674.

MOLINA, Mônica C. Expansão das Licenciaturas em Educação do Campo: desafios e potencialidades. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 55, p. 145-166, jan./mar. 2015.

MOLINA, Mônica Castagna; HAGE, Salomão. Política de formação de educadores do campo no contexto da expansão da educação superior. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 51, n. 37, p. 121-146, jan./abr. 2015.

PEREIRA, Elisangela N. A Contribuição da **Organicidade na formação dos educadores do território Kalunga na Licenciatura em Educação do Campo da UnB**. 2013. 93p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PEREIRA, Maria de Lourdes S. **As contribuições da Licenciatura em Educação do Campo da UnB na transformação das relações de gênero no Assentamento Vigilândia-GO**. 2014. 94p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

RIBEIRO, Marlene. Contradições na relação trabalho-educação do campo: a Pedagogia da Alternância. **Trabalho & Educação**, v.17, n. 2, p. 131-144, maio / ago. 2008. Disponível em: < <http://www.portal.fae.ufmg.br/revistas/index.php/trabedu/article/download/335/304>>. Acesso em: 20 set. 2016.

SÁ, Josinalva R. **Licenciatura em Educação do Campo: propostas em disputa na perspectiva de estudantes do Curso de Matemática da UFMG**. 2016. 2016.

SANTOS, Clarice A. **Educação do Campo e políticas públicas no Brasil: a instituição de políticas públicas pelo protagonismo dos movimentos sociais do campo na luta pelo direito à educação**. 2010. 109p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SANTOS, Cláudio E. F. **Relativismo e escolanovismo na formação do educador: uma análise histórico-crítica da Licenciatura em Educação do Campo**. 2011. 268p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, 2011.

SANTOS, Ramofly Bicalho dos; ABBONIZIO, Aline. A Pedagogia da Alternância e a Licenciatura em Educação do Campo na UFRRJ. In: **XXIV Seminário Nacional Universitas/Br, 24.**, Maringá. Anais... . Maringá: Rede Universitas/Br, 2016. p. 1631-1644. Disponível em: <http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/Anais_textos_completos.pdf>. Acesso em: 20 set. 2016.

SANTOS, Silvanete Pereira. **A concepção de Alternância na Licenciatura em Educação do Campo na Universidade de Brasília**. 2012, 163p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília. Brasília, 2012.

SILVA, Júlio C. Pereira da, **A formação política do educador do campo: estudo do curso de Licenciatura em Educação do Campo da UnB**.

SILVA, Vicente de Paulo B. V. **A formação de valores cooperativos e as transformações nas práticas educativas:** um estudo de caso de educandos da Licenciatura em Educação do campo da UnB, no assentamento Itaúna-GO. 2013. 263p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, 2013

SOUZA, Amarildo H. **Licenciatura em Educação do Campo e movimentos sociais:** Análise do curso da UFMG. 2014. 156p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, 2014.

TEIXEIRA, Edival Sebastião; BERNARTT, Maria de Lourdes; TRINDADE, Glademir Alves. Estudos sobre Pedagogia da Alternância no Brasil: revisão de literatura e perspectivas para a pesquisa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.34, n.2, p. 227-242, maio/ago. 2008.

TRINDADE, Domingos R. 2011 **O potencial da Licenciatura em Educação do Campo da Universidade de Brasília para a produção de ações contra-hegemônicas:** um estudo de caso no Assentamento Itaúna em Planaltina de Goiás. 168p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

TRINDADE, Domingos Rodrigues. A alternância como elo articulador na formação de educadores e educadoras do campo. **Cadernos Ceru**, série 2, v. 22, n. 1, p.257-267, jun. 2011.

_____. **O potencial da Licenciatura em Educação do Campo da Universidade de Brasília para a produção de ações contra hegemônicas:** um estudo de caso no Assentamento Itaúna em Planaltina de Goiás. (2011). 168p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MÔNICA CASTAGNA MOLINA é doutora em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (2003), com Pós-Doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (2013). É professora adjunta da Universidade de Brasília (UnB), atuando como Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação. Diretora do Centro Transdisciplinar de Educação do Campo e Desenvolvimento Rural e Coordenadora do Grupo de Trabalho de Apoio à Reforma Agrária. Coordenadora da Pesquisa “Educação do Campo e Educação Superior: uma análise de práticas contra-hegemônicas na formação de profissionais da Educação e das Ciências Agrárias nas regiões Centro-Oeste,

Nordeste e Norte”. Pesquisadora da Rede Universitas/Br, na qual participa do Observatório da Educação “Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil”. E-mail: mcastagnamolina@gmail.com

SALOMÃO MUFARREJ HAGE é doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000). É professor do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará e docente do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Programa de Linguagens e Saberes da Amazônia. É bolsista produtividade do CNPq. Coordena o Grupo de Estudo e Pesquisa em Educação do Campo na Amazônia. Integra a Coordenação do Fórum Paraense de Educação do Campo e Coordena a Escola de Conselhos Pará: Núcleo de Formação Continuada de Conselheiros Tutelares e de Direitos da Amazônia Paraense. É pesquisador da Rede Universitas/Br, na qual participa do Observatório da Educação “Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil”. E-mail: salomao_hage@yahoo.com.br

Recebido em setembro de 2016

Aprovado em outubro de 2016

Expansão do ensino superior do sistema federal brasileiro no período 2003-2006

Expansion of higher education of the brazilian federal system in the period of 2003-2006

Expansión de la educación superior del sistema federal brasileño en el período 2003-2006

VIVIANE KANITZ GENTIL
MIRIAM PIRES CORRÊA DE LACERDA

Resumo: O artigo constitui-se em uma construção do estado do conhecimento, com base no banco de Teses e Dissertações da CAPES, no período de 2010 a 2013. Objetivou conhecer o debate já acumulado no Brasil envolvendo a temática da Educação Superior e os desdobramentos de sua expansão, interiorização e democratização de se acesso no período de 2003 a 2006. O percurso metodológico é delineado pela abordagem quanti-qualitativa, apresentando-se um estudo documental, com análise de dados, gráficos e síntese. As conclusões apontam para a restrição de materiais produzidos nos últimos anos que apresentem pesquisas aprofundadas ou específicas, tematizando o desenvolvimento do Programa EXPANDIR no Brasil.

Palavras-chave: Educação Superior, Estado do Conhecimento, Democratização, Expansão.

Abstract: The article is a construction of the state of knowledge, based on the Theses and Dissertations database of CAPES, in the period of 2010 to 2013. It aimed at knowing the debate already accumulated in Brazil evolving the theme of Higher Education and the splitting of its expansion, internalization and democratization of access from 2003 to 2006. The methodological approach is outlined by qualitative and quantitative approach, presenting a documentary study with data analysis, graphics and synthesis. The findings point to the restriction of materials produced in recent years that have depth or specific searches under the theme of the development of the EXPANDIR Program in Brazil.

Keywords: Higher education; knowledge state; democratization; expansion.

Resumen: El artículo se constituye en una construcción del estado del conocimiento, basado en la base de datos de Tesis y Disertaciones de CAPES, en el período de 2010 a 2013. Objetivó conocer el debate ya acumulado en Brasil envolviendo el tema de la Educación Superior y la evolución de su expansión, internalización y democratización del acceso, en el periodo de 2003 a 2006. El enfoque metodológico se describe a través de un enfoque cuanti-cualitativo, presentando un estudio documental, con análisis de datos, gráficos y síntesis.

Los resultados apuntan a la restricción de materiales producidos en los últimos años que presenten investigaciones específicas o de profundidad, abordando el tema sobre el desarrollo del Programa EXPANDIR en Brasil.

Palabras clave: Educación Superior, Estado del Conocimiento, Democratización, Expansión.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem a intenção de apresentar o resultado da pesquisa científica realizada com base no banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), envolvendo a temática *Expansão do Ensino Superior do Sistema Federal Brasileiro no período de 2003 a 2006*.

O estudo consiste na construção do estado do conhecimento com a finalidade de conhecer o debate já acumulado no Brasil, considerando a especificidade da temática ao redor da Educação Superior e os desdobramentos de sua expansão, interiorização e democratização do acesso a ela.

Esta escrita foi realizada numa abordagem quanti-qualitativa, utilizando a técnica de análise textual discursiva de Moraes (2003), além de quantificar os dados, destacando os resultados por meio de gráficos, para visualização das informações e ajudar na análise qualitativa do *corpus*¹.

O *corpus* sobre o qual incidiu esse trabalho é composto de teses e dissertações do banco de dados da CAPES, dos anos de 2010 a 2013. Considerado nesse trabalho a matéria-prima do pesquisador, o *corpus* é constituído dos textos selecionados, pois segundo Moraes (2003), o *corpus* é “essencialmente de produções textuais”, e “os textos que compõem o *corpus* da análise podem tanto terem sido produzidos especialmente para a pesquisa, como podem ser documentos já existentes previamente” (MORAES, 2003, p. 194). Assim, essa pesquisa teve como *corpus* somente textos já produzidos, publicados por outros autores.

Esse tipo de levantamento bibliográfico, também conhecido como pesquisa de estado do conhecimento, permite realizar um balanço do estado de coisas vigentes numa determinada área do conhecimento. Segundo Biancha *et al* (2004), é importante avaliar as continuidades e descontinuidades teóricas e metodológicas, o quanto se redonda ou se avança na produção de saber, para

1 O *Corpus* é o conjunto de informações sistematizadas na forma de textos, imagens ou outras formas de representações gráficas. A definição e delimitação do *Corpus* é função do pesquisador, que assim inicia o processo de análise pela desconstrução dos textos. Desconstrução é a etapa de derivação do *Corpus* em elementos textuais significativos, caracterizando-os de forma a buscar uma compreensão ampla das possibilidades de sentidos (MORAES; GALLIAZZI, 2007).

evitar a cristalização do conhecimento e provocar um constante movimento, para avançar na compreensão do objeto de estudo, assim como Morosini e Fernandes (2014) também destacam:

Estado do conhecimento é a identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo, congregando periódicos, teses, dissertações e livros sobre uma temática específica” (p. 155).

A pesquisa foi realizada em duas etapas, com a pretensão de aprofundar estudos no campo de pesquisa. Na primeira etapa, realizou-se um estudo de caráter inventariante a partir dos trabalhos da CAPES, visando a detalhar a temática, através de várias palavras-chave.

Na segunda etapa, realizou-se um estudo qualitativo de caráter exploratório, com um recorte intencional da amostra, com o objetivo de identificar, nos resumos dos trabalhos apresentados, as evidências de aproximação da temática a ser investigada, caracterizada pela expansão e democratização da educação pública. Além disso, envolve o Programa Expansão das Universidades Federais, implantado em 2003, cujo objetivo geral se referia a “EXPANDIR o sistema federal de ensino superior, com vistas a ampliar o acesso à universidade” (BRASIL, MEC, 2005, p. 04).

PRIMEIROS DIÁLOGOS

Iniciando as reflexões e aprofundamentos, foi realizada na primeira etapa da pesquisa, uma leitura prévia e flutuante dos resumos dos materiais coletados, a fim de se identificar os objetivos e as conclusões de cada um dos trabalhos selecionados nessa etapa. O estudo identificou um total de 222 trabalhos, através das seguintes palavras-chaves: Expansão do Ensino Superior - 194 trabalhos, Interiorização do Ensino Superior - 14 trabalhos e Novas Universidades Federais - 14 trabalhos.

A análise das publicações e a tabulação dos dados permitiram a identificação das áreas e a classificação da temática central dos textos. Eventualmente, alguns estudos, com base em seus conteúdos descritivos, poderiam ser classificados simultaneamente em diferentes categorias, pela abrangência de assuntos, ou por sua abordagem ao tema. As unidades de registro dos trabalhos foram organizadas a partir do agrupamento dos assuntos e as abordagens inerentes à temática em questão.

A conjuntura dos trabalhos permitiu a construção de categorias temáticas iniciais, sendo elas: política pública, qualidade, ambiente organizacional,

desenvolvimento regional, expansão, interiorização, REUNI², PROUNI³, estudantes, egressos, história, educação inclusiva, identidade docente, práticas docentes, gestão, avaliação, sistema de avaliação, educação profissional e pós-graduação. Dessa forma, dentre um total de 222 documentos, identificaram-se somente 14 trabalhos que se dedicaram a explorar especificamente a faceta da Expansão da Educação Superior do Sistema Federal de Ensino, com desdobramentos envolvendo a interiorização e a democratização. Tal constatação indica ser essa, uma vertente ainda incipiente em pesquisas de estudiosos do campo da Educação Superior, apesar da centralidade que a temática vem conquistando nos estudos que envolvem políticas públicas educacionais.

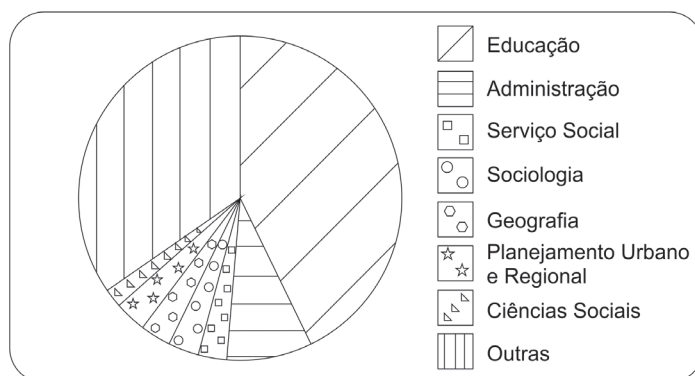
Na primeira etapa da análise, envolvendo os dados da CAPES, observou-se a área da Educação com 42% dos trabalhos publicados, perfazendo um total de 95 pesquisas na área. Outras áreas também merecem ser destacadas: a área de Administração, com 19 trabalhos; Sociologia com 7; Geografia, com 7; Planejamento e Urbanismo, com 7; Serviço Social, com 6; Ciências Sociais, com 4, ficando outras áreas com 77 trabalhos.

A partir dos achados dessa primeira etapa, é possível afirmar que a grande concentração de estudos referentes a essa temática, localiza-se na Educação. No que se refere aos níveis de pesquisa, identificamos que 50 (22%) são trabalhos de Doutorado; 143 (64%) são trabalhos de Mestrado Acadêmico e outro além de 29 estudos 13% são de Mestrados Profissionalizantes.

2 Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, que busca ampliar o acesso e a permanência na Educação Superior. Formalizado através do DECRETO Nº 6.096, DE 24 DE ABRIL DE 2007.

3 Programa Universidade para Todos. É o programa do Ministério da Educação criado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que concede bolsas de estudo integrais e parciais de 50% em instituições privadas de Educação Superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior.

Gráfico 1- Descrição de diferentes áreas de trabalhos na CAPES



Fonte: Brasil MEC/CAPES. Dados Sistematizados por Gentil (2015)

Embora os trabalhos analisados remetam seus estudos para o contexto da Educação Superior, três deles focalizam a pós-graduação. Considerando, os 199 trabalhos que tratam sobre as atividades desenvolvidas na graduação, observa-se que muitas pesquisas analisam as políticas públicas decorrentes ou complementares ao programa de expansão universitária. Os títulos dos trabalhos nos remetem a observar a relação direta entre as políticas de expansão e democratização e a oferta do ensino a distância, pois 25 trabalhos (11%) tratam de questões referentes à implantação dessa modalidade. Outro fator pertinente diz respeito a 21 trabalhos que anunciam discussões sobre financiamento ou custos relacionados à expansão da Educação Superior pública, sendo que, entre eles, destacam-se, pelo aprofundamento realizado do tema, os trabalhos intitulados: *As Relações entre Público e o Privado no processo de expansão da Educação Superior no Brasil: Democratização ou Mercantilismo?* (PESSOA, 2011) e *Alianças Estratégicas entre Instituições de Ensino Superior: é possível torná-las mais competitivas?* (FERREIRA, 2011).

No que se refere a políticas e programas complementares para expansão e democratização da Educação Superior, encontramos 38 trabalhos que tratam sobre políticas de forma ampla; cinco sobre o PROUNI, nove sobre o REUNI, quatro sobre a questão da educação inclusiva no ambiente universitário e 20 trabalhos que abordam a temática da expansão e interiorização da Educação Superior.

Através do detalhamento da pesquisa com a análise dos títulos, foi possível selecionar 14 trabalhos que se dedicaram a explorar especificamente a faceta da Expansão da Educação Superior do Sistema Federal de Ensino, com

desdobramentos envolvendo o desenvolvimento regional, a interiorização e democratização, sendo esta a triangulação pertinente caracterizada para fins de análise mais específica neste trabalho.

No processo de análise dos trabalhos selecionados, emergiram três categorias iniciais: expansão das universidades federais (11 trabalhos), novas universidades federais (um trabalho) e interiorização da educação superior (dois trabalhos), que totalizam os 14 trabalhos referidos.

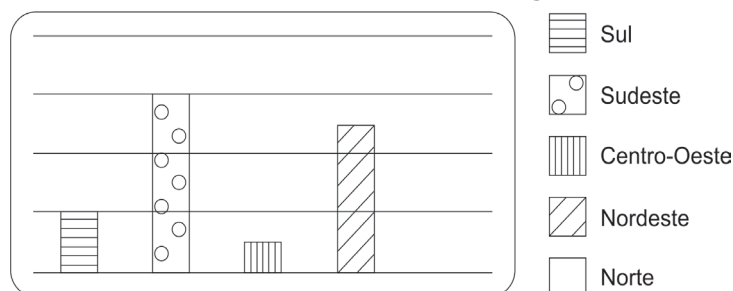
Dentre os 14 trabalhos, encontram-se seis teses de Doutorado no ano de 2011 e uma tese em 2012. A existência de somente um trabalho de Mestrado Profissional do ano de 2011 e seis pesquisas de Mestrado Acadêmico entre 2011 e 2012 demonstra que a temática é pouco pesquisada, pois o Programa EXPANDIR⁴, proposto em 2003, parece não ter tido a mesma repercussão do Programa REUNI, que data de 2006 e já conta nesse inventário com nove trabalhos destacados.

Após a seleção dos trabalhos, iniciou-se a segunda etapa do estudo, com ênfase na leitura dos 14 resumos, para sistematização de dados em tabelas e gráficos. Cabe destacar que, muitas vezes, o resumo não apresentava todos os dados necessários para o preenchimento da tabela, ou seja, das categorias estabelecidas *a priori*. Assim, foi necessária, em algumas situações, a leitura flutuante, na íntegra, das teses e dissertações.

Apesar de o foco de investigação estar centrado nas características metodológicas e nos referenciais teóricos utilizados, outros aspectos foram destacados durante a leitura, como a IES de origem dos autores. Assim, observou-se que as instituições de origem dos autores são, em sua maioria, da Região Sudeste e Nordeste do país, destacando-se que dos 14 trabalhos selecionados, somente dois são da Região Sul e nenhum da Região Norte.

4 Programa de Expansão da Educação Superior Pública/EXPANDIR (2003-2006), proposto pelo Governo Lula, constituído como uma das principais metas do Ministério da Educação, reconhecendo o papel estratégico das Universidades - em especial as do setor público - para o desenvolvimento econômico e social.

Gráfico 2 - Número de trabalhos por regiões do país



Fonte: Brasil MEC/CAPES. Dados Sistematizados por Gentil (2015)

A leitura dos resumos permitiu identificar os temas centrais que permeiam as discussões dos estudos selecionados, onde as questões mais recorrentes sobre a expansão da Educação Superior foram: a descrição do quadro de mudança de determinada realidade ou contexto, a importância do processo de expansão universitária, a interiorização da Educação Superior com unidades educativas em regiões distantes dos grandes centros, ênfase nas contribuições da universidade para o desenvolvimento regional e a discussão das políticas públicas de democratização da Educação Superior.

A partir da leitura flutuante, também foi realizada uma síntese geral dos trabalhos selecionados, destacando-se e organizando-se as informações entre duas categorias, que foram estabelecidas *a priori*: metodologia e referenciais teóricos. No entanto, durante a organização dos dados na planilha, houve a necessidade de se estabelecerem subcategorias. As subcategorias que emergiram durante o processo de categorização dos dados dizem respeito às questões metodológicas, como: a natureza, a abordagem, os sujeitos e os instrumentos de coleta de dados. A seguir, apresento a descrição da análise de cada subcategoria.

Quanto à natureza dos 14 trabalhos, 13 pesquisas são caracterizadas como qualitativas, e apenas uma como quanti-quali. A abordagem de uma delas é caracterizada como descritiva exploratória.

Quanto aos instrumentos utilizados para a coleta de dados, onze trabalhos fizeram uso da análise documental, quatro utilizaram-se de entrevistas semiestruturadas e um empregou formulário eletrônico, que teve como finalidade traçar o perfil dos sujeitos participantes do estudo.

No que se refere aos procedimentos de análise utilizados, em três pesquisas identifica-se a técnica de análise de conteúdo, duas delas fundamentadas por Bardin (2002), sendo que as demais não deixam claros os procedimentos prioritários.

Aprofundando o estudo, faz-se necessário conhecer os principais autores citados nos trabalhos. Alguns autores tiveram mais destaque, com volume maior de matérias (artigos ou livros) citadas. Destacamos a seguir, os autores que tiveram maior índice de referências em doze trabalhos, considerando que dois deles não foram localizados em sua íntegra para análise de referências. Durante a tabulação dos dados, foi importante considerar que quatro autores tiveram mais destaque, quanto ao número de referências, nos trabalhos selecionados:

- *Nelson Cardoso Amaral*, mencionado em sete trabalhos através de três referências, sendo duas em parceria com Dourado. O Autor destaca a situação das reformas universitárias na Educação Superior, apresentando um debate atual e integrado ao tema de pesquisa.

- *Marilena Chauí*, mencionada em nove dos trabalhos pesquisados através de três referências, sendo que o artigo publicado na Revista de Educação teve maior número de citações. A autora tem várias obras publicadas na temática da Educação Superior, quando apresenta sua relação com concepções e ideologias ao longo da trajetória política Brasileira.

- *Luiz Antônio Cunha* se destaca na maioria dos trabalhos, referenciando algumas críticas ao momento de expansão da Educação Superior brasileira. O autor também aparece em publicações compartilhadas com outros autores.

- *Jose Dias Sobrinho* aparece em dez trabalhos analisados, fazendo reflexões sobre as condições da Educação Superior atual. O livro que trata de Avaliação tem o maior número de referências.

- *Luiz Dourado*, mencionado cinco vezes em trabalhos analisados, também é o autor que faz referências à atualidade da Educação Superior enfatizando as políticas públicas e os processos de democratização no Brasil.

- *Dilvo Ristoff*, sem dúvida é o autor com maior número de referências em trabalhos que tratam sobre a expansão, implantação e democratização da Educação Superior no Brasil. O autor apresenta inúmeros artigos e capítulos de livros que tratam sobre concepções, políticas e reforma da educação superior no mundo globalizado.

- *Demerval Saviani* aparece com três obras e dois artigos referenciados, em nove trabalhos pesquisados. Saviani é autor de referência quando tratamos de políticas e legislação na educação, e seus escritos trazem contribuições ao detalhamento dessas temáticas na Educação Superior.

É importante destacar que das referências bibliográficas de todos os trabalhos constam muitos documentos oficiais do Governo Federal, assim como documentos de várias universidades que estiveram com sua expansão ou reestruturação investigadas nas pesquisas avaliadas. Outro fator que chama atenção é que a professora Marília Morosini, autora de vários livros, está citada

de forma indireta em vários trabalhos, pois capítulos de livros publicados ou organizados por ela estão presentes. Cabe ressaltar que os autores aparecem nas referências mais de duas vezes e abordam os temas decorrentes das categorias.

CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS SELECIONADOS

Dentre os quatorze trabalhos analisados, alguns chamam atenção de forma mais significativa, em vista de sua maior aproximação ao tema a ser pesquisado. Como exemplo, podemos destacar três trabalhos. O primeiro deles é de Curi (2011), intitulado *O paroxismo da qualidade: avaliação do Ensino Superior no Brasil*, uma tese de Doutorado apresentada no Programa de Ciência Econômica da Universidade Estadual de Campinas, que destaca a avaliação como consequência relacionada mais ao processo de expansão da Educação Superior do que propriamente como forma de adequação qualitativa a determinantes estratégicos nacionais relacionados à empregabilidade, interesses econômicos setoriais ou mesmo atendimento de necessidades no âmbito de políticas sociais, tais como, formação de professores, médicos ou outros especialistas capazes de atender a requisitos contemporâneos desses ambientes profissionais.

O trabalho também destaca que, vinculada ao processo de expansão, a avaliação é antes sancionadora do que ordenadora ou inibidora desse processo, pois, ao se posicionar como controle do Estado, ela se estabelece como reguladora da Educação Superior, cujo fruto é invariavelmente a expansão e não o cerceamento ou encerramento de cursos, instituições ou programas que não atingiram os critérios de qualidade analisados. Destaca-se que a regulação, divulgada como proteção da sociedade em relação à má qualidade na Educação Superior, é, na verdade, disposição legal para o efetivo processo de expansão. Ressalta-se que a avaliação da Educação Superior, já era pensada desde meados da década de 1980. Em 1983, foi implantado o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU)⁵, posteriormente, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras PAIUB⁶ (1993-1994), seguido pelo Exame Nacional de Cursos (ENC)⁷ (1996-2003). Dado às críticas a este último, bem como às lacunas

5 O PARU foi desenvolvido no final do governo militar, em junho de 1983, por iniciativa do Conselho Federal de Educação (CFE), como desdobramento de discussões internas do Conselho decorrentes das greves mantidas pelas universidades federais.

6 O PAIUB foi concebido e executado a partir de 1993 pela comunidade acadêmica com a devida articulação da Secretaria do Ensino Superior (SESU).

7 ENC - implantado pelo governo mediante a Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995 - tem finalidade de verificar os conhecimentos e habilidades básicas adquiridas pelos alunos concluintes, possibilitando o aprimoramento dos cursos, a identificação e correção de deficiências.

que deixava, era preciso promover alterações. Assim, em 14 de abril de 2004, foi instituído, por meio da Lei nº10861 o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES).

Com o SINAES pretendeu-se avaliar as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes. “Em sua proposta, pretende realizar uma análise diagnóstica, apresentar propostas para reformulação das políticas de avaliação e regulação, valorizar as IES e afirmar a importância do Estado na melhoria da qualidade da Educação Superior” (AMARAL; FONSECA; OLIVEIRA, 2006, p. 83).

Curi (2011) reforça essa proposição em sua pesquisa, deixando evidente que a avaliação é fator decisivo para que o processo de expansão prime, também, pela qualidade da oferta estabelecida pelas instituições.

A pesquisa intitulada *Políticas para a Educação Superior no período de 1995 a 2006: a (re) configuração do ensino superior no Rio Grande do Norte*, defendida por Maria Goretti Cabral Barbalho (2011), apresenta o delineamento do ensino superior no Brasil como resultado da implementação das políticas de expansão; é outro trabalho que pode trazer boas contribuições para nossas discussões. Essa pesquisa apoia-se na identificação das principais tendências para a Educação Superior no período de 1995 a 2006, apresentando dados estatísticos relevantes para a compreensão das políticas educacionais da época. A autora sustenta que o desenvolvimento da expansão e a diversificação da Educação Superior tiveram como resultado a busca de uma refuncionalização pragmática da Educação Superior e de seus paradigmas organizativos. Nesses, os problemas centrais não seriam mais os de aspectos universalistas vinculados à democratização do acesso ao conhecimento, conforme se anuncia nos discursos oficiais, mas, sim, o da valoração utilitarista dos processos educativos, da certificação como instrumento para o atendimento ao processo de produção.

A autora ressalta ainda, com o apoio das afirmativas de Carvalho e Barbosa (2010), que o processo de universalização e ampliação do acesso à educação tem sido um tema emergente, dadas as alterações no mercado de trabalho, resultado da globalização, e a mudança no papel do Estado. As instituições de educação que atuam principalmente na Educação Superior têm buscado adequar-se ao mundo competitivo em que o conhecimento cresceu em importância, impulsionado, dentre outros fatores, pela exigência de maior qualificação dos trabalhadores.

Os dois trabalhos apresentados acima têm em comum as discussões sobre as Políticas Educacionais e seu contexto histórico. Historicamente, o acesso à Educação Superior não consiste em realidade para todos os que o demandam.

Elitizado e privatista, acabou permitindo que, ainda em 2006, apenas cerca de 10% da população brasileira entre 18 e 24 anos tivesse acesso a ele (MICHELOTTO; COELHO; ZAINKO, 2006, p.193).

Com princípios e preocupações semelhantes, esse contexto também fica evidente na pesquisa de Oliveira (2011). A terceira pesquisa trata, da Educação Superior pública na Bahia pós-LBDEN/96, tendo como objetivo averiguar o quadro da Educação Superior pública decorrente dessas políticas, considerando os contextos internacional, nacional e estadual, tendo em vista a expansão e o financiamento da Educação Superior no Brasil e, particularmente, no Estado da Bahia, abrangendo o período de 1995 a 2009.

A pesquisa considera a recente expansão da Educação Superior no País, tendo sua primeira fase datada de 2003, através do Programa EXPANDIR, e a segunda de 2006 com o REUNI. Percebemos que poucos trabalhos tomam em análise o Programa EXPANDIR. Tal constatação fomenta a oportunidade de novos trabalhos serem propostos, o que de certa maneira, gera uma demanda crescente para os próximos anos.

Ao aprofundar o estudo, podemos perceber que quatro trabalhos têm como foco de apreciação a implantação de novas universidades federais, cumprindo com os princípios de expansão, interiorização e democratização da Educação Superior, e apresentam reflexões, análises e discussões que podem caracterizar uma subcategoria de observação para este trabalho, pois se faz necessário o recorte de universidades que participaram do período de crescimento, que envolveu o Programa EXPANDIR, que antecedeu ao REUNI e fomentou a interiorização das universidades públicas em *campi* afastados dos grandes centros.

Nas últimas décadas, a Educação Superior tem experimentado expansão em todo o mundo, inclusive em países periféricos, para que estes possam inserir-se no mundo globalizado. Além disso, tem buscado atender a diversas camadas sociais e, como consequência, tem crescido o número de universidades públicas e privadas (TEIXEIRA, 2002; CASTRO, 2011).

Para atender às demandas de ingresso à Educação Superior brasileira, o governo federal, desde 2003, vem implantando políticas públicas para diminuir o déficit existente. Com tal propósito, foram lançados programas para aumentar a oferta de vagas na rede federal de ensino, compreendendo as universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia. Dentre eles destacamos: Programa EXPANDIR, Programa Universidade para Todos (PROUNI), Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), Sistema Nacional

de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), Sistema de Seleção Unificada (Sisu), Universidade Aberta do Brasil (UAB), Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

O foco dessa pesquisa está centrado no primeiro momento de expansão, ou seja, no período do Programa EXPANDIR, que ocorreu de 2003 a 2006, com a criação de, aproximadamente, dez novas universidades federais, em algumas regiões, e também a criação e consolidação de quarenta e nove campi universitários.

As políticas públicas cumprem a missão de preencher lacunas existentes na sociedade em alguma área e, quase sempre, são iniciativas do Estado que garantem os recursos para executar novas ações, através da criação de programas, buscando a equidade de oportunidades aos cidadãos. Nesse aspecto, os governos, principalmente em países em desenvolvimento, têm adotado inúmeras políticas educacionais para promover maior acessibilidade à educação, condição *sine qua non* a novas oportunidades no mercado de trabalho, “pois tal medida torna-se ainda mais necessária, visto que, historicamente, a mobilidade social ascendente nas sociedades capitalistas é dependente dos níveis educacionais aos quais os indivíduos têm acesso” (PEREIRA; SILVA, 2010, p. 13).

Com esse foco podemos também destacar o trabalho *Expansão do ensino superior federal e desenvolvimento regional: o caso da Universidade Federal do Paraná no Litoral Paranaense*, de Clovis Wanzinack (2011); a pesquisa, *Concepção de Desenvolvimento Regional Construída no Processo de Criação e Implantação da UFGD*, de Marcelo Matias Almeida; a pesquisa intitulada *A recente interiorização da universidade pública e o desenvolvimento: o caso da implantação do campus da Universidade Federal de Campina Grande em Sumé PB*, de Flavio Antonio Santos (2012) e também o trabalho de Francivaldo dos Santos Nascimento (2013), que se destaca pelo título *Expansão e interiorização das Universidades Federais: uma análise do Processo de Implantação do Campus do Litoral Norte da UFPA*.

É interessante destacar que dois desses trabalhos são da mesma Universidade, mas não são do mesmo Programa de Pós-Graduação nem mesmo têm o mesmo orientador ou membros comuns na banca examinadora.

Wanzinack (2011) apresenta no seu trabalho, reflexão e análise de estratégias de implantação na Universidade Federal do Paraná, setor Sul, que foi implantada com o intuito de minimizar problemas regionais e fomentar o desenvolvimento regional no litoral paranaense, destacando que, a missão da Instituição é de não apenas oferecer vagas gratuitas de Educação Superior, mas de promover ações que minimizem as vulnerabilidades de seu entorno, contribuindo para o desenvolvimento regional.

Apresenta a Educação Superior como bem público, superando a elitização histórica, situação que implica a implantação de políticas públicas que promovam a expansão desse nível de ensino, garantindo o acesso e a permanência dos estudantes.

De acordo com Chauí (2003), as reformas do Estado brasileiro provocaram mudanças na universidade pública, de forma especial. Já que nessas reformas, ao definir os setores que compõem o Estado, foram colocadas; educação, saúde e cultura como serviços não exclusivos do Estado. Esse enquadramento da educação superior significou que a esta deixou de ser um direito e passou a ser considerado um serviço, bem como a educação deixou de ser algo secundário para atingir fatores primordiais de investimento.

Estas mudanças, na visão de Almeida (2012), em seu trabalho *Concepção de desenvolvimento regional construída no processo de criação e implantação da UFGD*, são de fundamental importância, pois colocam a educação em um patamar de construção efetiva com o desenvolvimento regional. Almeida (2012) apresenta uma análise da concepção de desenvolvimento regional presente no processo de criação, implantação e expansão da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e afirma que tal criação foi justificada através do discurso de que essa instituição seria potencializadora do processo de desenvolvimento regional. E, além disso, a proximidade com a faixa de fronteira justifica diversos estudos e problematizações que possibilitam o desenvolvimento da Região da Grande Dourados, preconizando a afirmativa de Michelotto, Coelho e Zainko (2006), que constata: “necessidade de ampliação de acesso à Educação Superior para todos os que a ela demandem e defendem uma universidade comprometida com a inclusão social” (p. 193).

A implantação de campi em regiões distantes dos grandes centros de ensino e pesquisa também é o foco da pesquisa de Flavio Antonio Santos (2012) na qual, o *lôcus* de estudo empírico é o Centro de Desenvolvimento Sustentável no semi-árido na cidade de Sumé -PB, em torno da seguinte pergunta: que matrizes, conceitos, diretrizes discursos de universidades públicas foram reunidas durante esse processo? Em relação à perspectiva teórica adotada, essa dissertação se baseia nas principais diretrizes de políticas públicas sobre a expansão da universidade, em conjunto com a discussão teórica sobre seu desenvolvimento, com foco nos conceitos de universidade e seu fundo histórico e lutas sociais a ela relacionadas. Essa pesquisa apresenta também uma reflexão a partir da contribuição teórica de autores ligados à discussão sobre o desenvolvimento regional, enfatizando a contribuição da universidade para tal, defendendo que o processo de endogenização do desenvolvimento, com o surgimento de um

modelo que privilegia os processos de decisão e mobilização da política regional e local, pode subsidiar a expansão de universidades, estabelecendo novas agendas de desenvolvimento com a articulação das instituições a um sistema de inovação.

Castro (2011) afirma que a educação assumiu definitivamente um lugar de destaque no mundo contemporâneo, pois o acesso ao ensino na sociedade do conhecimento e da informação deve promover mudanças na formação dos sujeitos, desenvolvendo recursos e potencialidades na aprendizagem, com o objetivo de melhorar a competitividade entre as nações. Diante do exposto, podemos destacar também o trabalho de Francinaldo dos Santos Nascimento (2013), que ressalta o valor da educação, assim como destaca a importância da expansão da Educação Superior, no trabalho intitulado *Expansão e interiorização das universidades federais: uma análise do processo de implantação do campus do litoral norte da Universidade Federal da Paraíba*.

O autor aclara que, através do Programa EXPANDIR, foram instituídas novas universidades, transformadas faculdades em universidades, além de terem sido criados novos campi por meio do processo de interiorização, visando a atender a população que está distante dos grandes centros urbanos e que precisa ter acesso à educação de nível superior. Diante desse contexto de expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), o autor tem como objetivo analisar o processo de instalação do *Campus* do Litoral Norte da UFPB, localizado nas cidades de Rio Tinto e Mamanguape, permeada pelas políticas públicas de Educação Superior nos governos de FHC e Lula. O autor ressalta que, na condução de um processo de implementação de política pública, torna-se necessário planejar todas as etapas a serem executadas de forma bastante cuidadosa, para que possam ser minimizados, ou até evitados, muitos problemas nessa fase, considerada crítica no ciclo de políticas públicas, mas de nuclear importância para se atingirem as metas previstas pela política.

Diante dos trabalhos dessa subcategoria podemos destacar que a elaboração de uma política pública passa por uma série de definições que envolvem quem decide, quando, com quais consequências e para quem devem ser direcionadas as ações. Essas decisões estão relacionadas ao tipo de regime político vigente, ao grau de organização da sociedade civil e à cultura política dominante (TEIXEIRA, 2002), pois havia uma intencionalidade política no Programa de Expansão.

Registra-se então, o papel fundamental das políticas públicas, sendo necessário conceituá-las. Segundo Teixeira (2002), estas consistem em:

Diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, explicitadas, sistematizadas ou formuladas

em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Já Secchi (2010) afirma, de forma objetiva, que política pública “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (p. 2). E sempre está ligada à atividade ou à passividade de um sujeito, e tal orientação reflete uma política pública. Esta contempla dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. O autor conclui que a razão de se estabelecer uma política pública é tratar ou resolver um problema relevante para a coletividade.

Frigotto (2011) reforça essa proposição e destaca que uma política educacional desempenha importante papel numa sociedade desigual como a brasileira na formação de cidadãos, frente aos desafios enfrentados no ambiente competitivo de economia globalizada. Os governos se deparam com situações difíceis no momento de instaurar políticas públicas em determinadas áreas.

Mesmo com grandes barreiras, inúmeras reformas foram vivenciadas nos últimos 20 anos na Educação Superior brasileira. A universidade, que remonta sua efetivação há menos de um século, causou um cenário de forte elitização, caracterizando a Educação Superior como espaço privilegiado para a reprodução das elites econômicas do país. Porém, a partir do governo Lula (2003 a 2010), houve mudanças no direcionamento de políticas, que promoveram um aumento de acesso à Educação Superior no Brasil, por meio de programas como PROUNI, Programa EXPANDIR, UAB⁸, REUNI (PEREIRA; SILVA, 2010).

Segundo Lima (2011), as análises das políticas, dos governos Fernando Henrique e Lula da Silva, demonstram um processo de prosseguimento de reformas neoliberais na Educação Superior no Brasil. Para a autora, não estão sendo impostas determinações de organismos internacionais ou subordinação, mas está ocorrendo um “compartilhamento” na forma de conduzir a educação, identificada como um “ensino terciário”. Como podemos perceber adiante, a Educação Superior brasileira foi inundada por muitas ações nas últimas duas décadas, as quais foram efetivadas sob a perspectiva de dois governos com ideais historicamente diferentes, atendendo a uma gama cada vez maior de pessoas que concluíram o Ensino Médio e aspiram a ter um diploma de nível superior.

Pereira e Silva (2010) afirmam que, com o crescimento do número de alunos nas universidades, os gestores das instituições de Educação Superior

8 Universidade Aberta do Brasil (UAB) é o programa que busca ampliar e interiorizar a oferta de cursos e programas de Educação Superior, por meio da Educação a Distância.

passam a enfrentar um desafio qualitativo, pois, na medida em que diferentes políticas públicas foram criadas contemplando setores da sociedade historicamente excluídos (as classes populares, os afrodescendentes e os indígenas), deve-se buscar formas sinérgicas de acesso e permanência desses estudantes, o que propiciará que a igualdade de oportunidades se torne efetiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Ferreira (2002, p. 258), as pesquisas denominadas “estado da arte” ou “estado do conhecimento” nos últimos 15 anos, no Brasil, parecem trazer em comum acordo o desafio de mapear e discutir certa produção acadêmica em diferentes campos de conhecimento, tentando responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas, lugares, e de que forma e em que condições têm sido produzidas.

Através dessa concepção e caminho, ao se explorarem teses e dissertações publicadas no portal da CAPES (2010-2013), privilegiou-se o aprofundamento teórico, conceitual e metodológico para o desenvolvimento de pesquisas que têm como ponto fundamental a análise das políticas públicas de expansão e interiorização da Educação Superior no período do Governo Lula, em especial as ações decorrentes do programa EXPANDIR.

Ao se finalizarem a busca, o estudo e a análise dos trabalhos, fica evidente a restrição de materiais produzidos nos últimos anos que apresentem pesquisas de forma aprofundada ou de forma específica, tematizando o desenvolvimento do Programa EXPANDIR no Brasil. A grande maioria dos trabalhos analisados não privilegia esse período e trata da importância do REUNI, PROUNI e Ensino a Distância (EAD), como uma forma de reflexão sobre programas que evidenciam a distribuição de vagas e oportunidades. Diferentemente, o Programa EXPANDIR; em suas ações e proposições, previa a expansão física e estrutural das instituições de Educação Superior, como ponto fundamental para concretizar a expansão, interiorização e democratização da educação pública superior.

Diante do exposto, podemos considerar que há material bibliográfico restrito nessa área, pois poucos autores dedicaram seus escritos ao período inicial da expansão da Educação Superior.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Marcelo Matias de A. **Concepção de Desenvolvimento Regional Construída no Processo de Criação e Implantação da UFGD**. 2012. 169 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados-MS, 2012

AMARAL, N. C; FONSECA, M; OLIVEIRA, J.F. Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico. **Educar em Revista**. Curitiba, n.28, p.71-87, jul./dez.2006

BARBALHO, Maria Goretti. **Políticas para a educação superior no período de 1995 a 2006: a (re) configuração do ensino superior no Rio Grande do Norte**. 2011. 347 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.

BIANCHI, C.A. (et al) O estado da arte da pesquisa sobre o fracasso escolar (1991-2002) - um estudo introdutório. **Educação e Pesquisa**, nº 1. p. 51-72, 2004.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília. 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 de abril de 2015.

_____. MEC. **Universidade: expandir até ficar do tamanho do Brasil**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/expansao/revistaexpansao.pdf>>. Acesso em 22 de abril de 2015

CARVALHO, M. L.; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães. Modelos Orientadores da Implementação de Política Pública: uma lacuna da literatura. In: **XXXV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa**, 2011, Rio de Janeiro, Anais.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. A expansão e o acesso ao Ensino Superior: os novos desafios da educação brasileira. In: SOUSA JUNIOR, Luiz de; FRANÇA,

Magna; FARIAS, Maria Salete Barboza de (Orgs.). **Políticas de Gestão e Práticas Educativas: a qualidade do ensino**. Brasília: Liber Livro, 2011.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob a nova perspectiva. In: **Reunião Anual da Anped**, 26, 2003, Anais. Conferência na Sessão de Abertura. Poços de Caldas, Anped, 2003.

CURI, Luiz Roberto Liza. **O paroxismo da qualidade: avaliação do ensino superior no Brasil**. 2011. 290 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FERREIRA, Eunapio Augusto Almeida. Alianças. **Estratégias entre Instituições de Ensino Superior: é possível torna-las mais competitivas**. 2011. 122 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Administração) - Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo-MG, 2011.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As Pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação e Sociedade**, São Paulo, nº 79, p. 257-272, agosto, 2002.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 46, jan./abr. 235-274. 2011.

GENTIL, Viviane Kanitz. Expansão, Interiorização e Democratização de Acesso a Educação Superior Pública: o caso da UNIPAMPA/RS. 2015. 126 f. Projeto de Tese (Doutorado Educação). PUC - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

LIMA, Claudia Goncalves. **Educação Superior no Brasil no Limiar do Século XXI**. 2012. 260 pag. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2012.

LIMA, Kátia Regina de Souza. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **R. Katál**, Florianópolis, v. 14, n.1, jan./jun. p. 86-94. 2011.

MICHELOTTO, Regina Maria; COELHO, Rúbia Helena; ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. A política de expansão da educação superior e a proposta de reforma universitária do governo Lula. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 179-198, 2006.

MORAES, R. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. **Ciência & Educação**, n.9, p. 191-211, 2003.

MORAES, R.; GALLIAZZI, M.C. Análise textual discursiva: processo reconstrutivo de múltiplas faces. **Ciência & Educação**, v. 12, n. 1, p. 117-128, 2007.

MOROSINI, Marília Costa. Estado do conhecimento sobre internacionalização da Educação Superior: conceitos e Práticas. **Educar em Revista**, Curitiba, Paraná, v.28, p. 107-124, 2006.

MOROSINI, Marília; FERNANDES, Cleoni Maria Barboza Estado do Conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação Por Escrito**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 154-164, jul.-dez. 2014.

NASCIMENTO, Francivaldo dos Santos. **Expansão e interiorização das Universidades Federais: uma análise do Processo de Implantação do Campus do Litoral Norte da UFPB**. 2013. 148 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual da Paraíba. João Pessoa, 2013.

OLIVEIRA, Crispiano Carneiro de. **Educação superior publica na Bahia pós-LDB/96: expansão e financiamento**. 2011. 288 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

PEREIRA, T. I. ; SILVA, L. F. S. C. As Políticas Públicas do Ensino Superior no Governo Lula: expansão ou democratização? **Revista debates** (UFRGS), v. 4, p. 10-31, 2010.

PESSOA, Joseneide Souza. **As Relações entre o público e o privado no processo de expansão do ensino superior no Brasil: democratização ou mercantilização**. 2011. 261 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2011.

SANTOS, Flavio Antônio. **A recente interiorização da universidade pública e o desenvolvimento: o caso da implantação do campus da Universidade Federal de Campina Grande em Sumé PB**. 2012 142 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual da Paraíba. João Pessoa, 2012.

SANTOS, Nara Poliana de Souza. **Políticas públicas, financiamento e democratização da educação superior: avaliação do REUNI na Universidade Federal de Tocantins (UFT)**. 2011. 171 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2011

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Concretos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Working paper (2002). Disponível em: http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf. Acesso em: 10 de maio de 2012.

WANZINACK, Clovis. **Expansão do ensino superior federal e desenvolvimento regional: o caso da Universidade Federal do Paraná no Litoral Paranaense**. 2011. 203 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2011.

VIVIANE KANITZ GENTIL possui graduação em Pedagogia Matérias Pedagógicas do Ensino Médio (2000-UNICRUZ), Especialização em Gestão e Administração Pedagógica na educação Básica (2001-UNICRUZ), MBA em Gestão Universitária (2016-UCS), Mestrado em Educação nas Ciências (2006 - UNIJUI) e Doutoranda em Educação (PUCRS). Atualmente é professor titular da Universidade da Região da Campanha, onde desenvolve assessoria pedagógica junto ao Gabinete da Reitoria. Pedagoga da Universidade Federal do Pampa, onde participa da Comissão de Concursos Docentes e do Núcleo de Desenvolvimento Educacional. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Formação de Professores, atuando principalmente nos seguintes temas: formação de professores, educação infantil, educação, formação de professores e formação continuada. E-mail: vivianegentil@gmail.com

MIRIAM PIRES CORRÊA DE LACERDA é professora Adjunta do Programa de Pós-graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Integra a Linha de Pesquisa Formação, Políticas e Práticas de Formação. Doutora em Educação pela UFRGS (2009). Realizou Estágio Pós Doutoral junto ao programa de Pós-Graduação em Educação PUCRS, pelo Programa Nacional Pós Doutoral - CAPES - sob a orientação do Prof. Dr Marcos Vilela

Pereira. Mestre em Educação pela UFRGS (1990). Graduada em Pedagogia com Habilitação em Orientação Educacional pela UFRGS (1975). Tem experiência na área de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: Formação de Professores, Currículo e Juventudes. Pesquisadora integrante do Grupo de Pesquisa Cultura, Subjetividade e Políticas de Formação. Pesquisadora do Observatório Juventudes PUCRS e do Observatório da Educação PUCRS. E-mail: miriam.lacerda@pucrs.br

Recebido em abril de 2016

Aprovado em junho de 2016

Políticas de expansão da educação superior no Brasil: a formação de professores a distância na UAB

*Expansion of higher education policy in Brazil: distance teacher
training at UAB*

*Políticas de expansión de la educación superior en Brasil: formación del
profesorado a distancia en la UAB*

DENILDA CAETANO DE FARIA

MOISÉS GREGÓRIO DA SILVA

MARIA ZENEIDE CARNEIRO MAGALHÃES DE ALMEIDA

Resumo: O objetivo do estudo é compreender a formação docente a distância no contexto de expansão e interiorização da educação superior. São trazidas reflexões sobre o processo de implementação das políticas de formação de professores a distância na educação superior e suas implicações, mais especificamente na Universidade Federal do Tocantins (UFT). A metodologia adotada recorre a fontes bibliográficas e documentais e a entrevistas com os coordenadores de cursos da UFT que atuam em dois polos da Universidade Aberta do Brasil (UAB) situados no interior do estado do Tocantins. Os resultados evidenciam que houve um aumento significativo de oferta de cursos de licenciaturas a distância no estado; contudo, muitos desafios precisam ser superados no sentido de ampliar o acesso e garantir a qualidade na formação docente.

Palavras-chave: Formação docente; Educação a Distância; UAB.

Abstract: The aim of the study is to understand the distance teacher training in the context of expansion and internalization of higher education. We bring reflections on the process of implementation of the distance teacher training policies in higher education and its implications, specifically in the Federal University of Tocantins (UFT). The methodology uses bibliographical and documentary sources, and interviews with UFT courses coordinators who work in two poles of the Open University of Brazil (UAB) located in the State of Tocantins. The results show that there was a significant increase in the supply of teacher training in distance courses in the state. However, many challenges must be overcome in order to expand access and ensure quality in teacher training.

Keywords: Teacher training; distance education; UAB.

Resumen: El objetivo del estudio es comprender la formación docente a distancia en el contexto de la expansión e interiorización de la educación superior. Reflexiones son presentadas sobre el proceso de implementación de las políticas de formación de profesores a distancia en la educación superior y sus implicaciones, más específicamente en la Universidad Federal de Tocantins (UFT). La metodología adoptada utiliza fuentes bibliográficas y documentales y entrevistas con los coordinadores de cursos de la UFT que actúan en dos polos de la Universidad Abierta de Brasil (UAB) ubicados en el interior del estado de

Tocantins. Los resultados evidencian que hubo un aumento significativo de la oferta de cursos de profesorado a distancia en el estado; sin embargo, muchos desafíos necesitan ser superados con el fin de ampliar el acceso y asegurar la calidad en la formación docente.

Palabras clave: Formación del profesorado, educación a distancia, UAB.

INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objeto de estudo as políticas de expansão da Educação Superior no Brasil, mais especificamente, a formação de professores a distância, com a finalidade de compreender as ações e intervenções políticas destinadas à formação docente a distância com o aporte das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB) no contexto de expansão e interiorização da educação superior,

Nas últimas décadas, a educação a distância com a incorporação das TIC vem se tornando uma intervenção política de expansão do acesso à Educação Superior, ganhando força e ampliando seu campo de atuação com a criação da UAB, em 2006.

O ensino a distância como modalidade educacional formal no Brasil foi estabelecido com a promulgação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n. 9394/96). Entretanto, somente em 2006 foi instituída a UAB, com a finalidade sistematizar ações, programas, projetos e atividades voltados para a expansão e interiorização do ensino superior.

Atualmente, na Educação Superior, a EaD com o aporte das TIC vem ampliando a oferta de vagas em diversas regiões brasileiras como forma de atender às necessidades de formação dos profissionais que atuam na educação básica. Diante desses apontamentos iniciais, o presente artigo tem como objetivo compreender a formação docente a distância no contexto de expansão e interiorização da educação superior e suas implicações, e, mais especificamente, na Universidade Federal do Tocantins (UFT).

POLÍTICAS DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A EAD NA FORMAÇÃO DE PROFESSORES

No governo Lula e no governo de Dilma Rousseff, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e a Educação a Distância são políticas voltadas para a expansão da Educação Superior.

Para Faria (2014), essas intervenções políticas são criadas como forma de propulsionar o desenvolvimento mediante ensino e pesquisas adaptadas a atender à economia e à sociedade em razão da competitividade ocasionada pela globalização. Em decorrência disso, ampliou-se a demanda por conhecimento e informações. Com a finalidade de atender a essa demanda, as políticas educacionais, na EaD são implementadas no ensino superior articuladas com o Ensino Médio com vistas a atender a necessidades de profissionalização do mercado.

A oferta de vagas na EaD cresceu exponencialmente, de em torno de mais de seis mil, em 2000, para 1,7 milhão, em 2010, quantidade quase igual ao número de concluintes do ensino médio nesse ano, que foi de 1,8 milhão (MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015).

Para as autoras, a justificativa para a acelerada expansão da EaD vem da crença da TIC como solução milagrosa para os mais diversos problemas, em especial a partir da segunda metade do século XX, com o uso cada vez maior da técnica como dispositivo neutro. “A hipertrofia da dimensão técnica, em diversos campos, inclusive no educacional, traduz uma crença no determinismo tecnológico, apresentando a tecnologia descontextualizada do meio social que a circunda” (*Idem*, p. 44).

Ao longo do tempo, a história da EaD vem sofrendo grandes transformações e inovações, desde os cursos por correspondência, passando pela incorporação de novas mídias, como a televisão, o rádio e o vídeo, até a atualidade, com o surgimento das redes de computadores sustentadas pela internet. Atualmente, denominada educação *on line*, a EaD vem gradativamente consolidando-se como política de expansão do acesso à Educação Superior, com prioridade para a formação de professores.

Ao se considerar a formação de professores a distância com o uso das TIC, faz-se necessário analisar os marcos regulatórios em textos legais que tratam do assunto. Com a promulgação da Lei 9394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a EaD passou a ser estabelecida como modalidade educacional no país. De acordo com o artigo 80, “o poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada” (BRASIL, 1996).

O Decreto n. 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, complementa o referido artigo da LDB, ao preconizar no artigo 1º. que a educação a distância “É uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação” (BRASIL, 1998).

O Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005, ao regulamentar o artigo 80 da LDB 9.394/96, caracteriza a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos. Estabelece, também a obrigatoriedade de momentos presenciais que contemplem as avaliações de estudantes, estágios, defesas de trabalhos e atividades laboratoriais.

Nesse sentido, confere as instituições que detêm prerrogativa de autonomia universitária credenciadas para oferta de Educação Superior a distância poderão criar, organizar e extinguir cursos ou programas de Educação Superior nessa modalidade, mas estabelece que os cursos ou programas criados sejam ofertados nos limites da abrangência definida no ato de credenciamento da instituição. Do mesmo modo, o Decreto confere ao Ministério da Educação a prerrogativa de promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas a distância para Educação Superior (BRASIL, 2005).

A EaD, como intervenção política direcionada para a formação docente, vem gradativamente ampliando seu campo de atuação para atender às demandas de qualificação profissional, sobretudo de professores para a Educação Básica. Na LDB 9394/96, a formação docente é explicitada no artigo 62 da seguinte forma:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade Normal (BRASIL, 1996).

Brzezinski (2014), em sua obra intitulada “LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões, compromissos”, elucida que a Lei 12.056/2009 redimensionou o artigo 62 da LDB/1996 com o acréscimo dos seguintes parágrafos:

§ 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério. [...] § 2º A formação continuada e a capacitação dos profissionais de magistério poderão utilizar recursos e tecnologias de educação a distância. [...] § 3º A formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância (BRASIL, 2009 apud BRZEZINSKI, 2014, p. 132).

De acordo com Brzezinski (2014), a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE) considera que a formação inicial seja realizada apenas em cursos presenciais, conforme aprovado pela Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010.

O documento da CONAE 2010, importante referência para a formulação das políticas educacionais, propõe que a formação inicial pode ser ofertada, de forma excepcional na EaD, em locais onde não existam cursos presenciais, mas sob rígida regulamentação, acompanhamento e avaliação, conforme o texto que descreve:

A formação inicial deverá se dar de forma presencial, inclusive aquelas destinadas aos/as professores/as leigos/as que atuam nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, como aos/as professores/as de educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental em exercício, possuidores/as de formação em nível médio. Assim, a formação inicial pode, de forma excepcional, ocorrer na modalidade de EaD para os/as profissionais da educação em exercício, onde não existam cursos presenciais, cuja oferta deve ser desenvolvida sob rígida regulamentação, acompanhamento e avaliação (BRASIL, 2010, p. 83).

Apesar de o documento destacar a EaD como alternativa para a formação dos profissionais da educação em exercício, faz uma análise negativa quanto à oferta de cursos nessa modalidade ao pontuar a existência de vários cursos de EaD, em instituições que os ofertam em diversos polos localizados tanto no interior dos Estados como nas capitais, devido maioria deles serem oferecidos sem o devido acompanhamento pedagógico, sem aprovação do MEC e sem compromisso com a formação de qualidade dos estudantes, visando apenas ao lucro das instituições e à distribuição de diplomas de forma aligeirada, além de mencionar que:

A articulação entre o MEC e os sistemas de ensino, envolvendo as universidades no contexto da implantação de um sistema nacional de educação, deve visar às políticas públicas de ampliação e interiorização da oferta do ensino superior gratuito e de qualidade, priorizando o ensino presencial e fazendo o acompanhamento dos cursos de EaD, de maneira que estes, quando forem necessários, sejam implantados com qualidade social (BRASIL, 2010b, p.84).

O documento de referência da CONAE de 2014 propõe que as políticas e programas direcionados à Educação Superior devem:

Promover a ampliação e democratização do acesso a esse nível educacional, destacando-se a garantia de matrícula à população de 18 a 24 anos em instituições de ensino superior, de modo a ampliar (atingir mais de 30% de taxa líquida) e universalizar o acesso a esse nível de ensino (atingir mais de 50% de taxa líquida).

A expansão e democratização da Educação Básica e superior deverão superar as assimetrias e desigualdades regionais que historicamente têm marcado os processos expansionistas, sobretudo por meio de políticas de interiorização e de educação do campo (BRASIL, 2014b).

Dourado e Santos (2011), ao fazerem uma avaliação do Plano Nacional de Educação - PNE (2001-2010), apontando para a necessidade de melhoria do projeto de lei n. 8.035 (PNE 2011-2020), consideram que as metas propostas para a EaD, na sua maioria, atingiram índices expressivos no que se refere à expansão da Educação Superior da modalidade, à construção de marco regulatório, ao credenciamento das instituições e à criação e autorização de cursos. Entretanto, como o PNE “não era o balizador das ações desencadeadas, não foram alcançadas as metas fundamentais da expansão com qualidade, especialmente as que previam a articulação com os sistemas e as instituições de ensino, como o acompanhamento e a avaliação” (p. 187).

Recentemente, em 25 de junho de 2014, a Lei n. 13.005, aprovou o novo PNE. A meta 12 da referida lei estabelece a ampliação de vagas na Educação Superior e aponta como uma das estratégias, no item 12.4, o fomento para que a oferta seja pública e gratuita, dê-se “Prioritariamente para a formação de professores e professoras para a Educação Básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao *deficit* de profissionais em áreas específicas” (BRASIL, 2014).

Diante da necessidade de formação inicial e continuada de profissionais de magistério para a Educação Básica, as instituições de ensino superior (IES) buscam na EaD ampliar seu campo de atuação. Nessa perspectiva, o Ministério de Educação (MEC) vem implementando várias ações e programas direcionados à melhoria da Educação Básica, dentre eles o desenvolvimento do Pró-Licenciatura e, posteriormente, o Programa Universidade Aberta do Brasil, com a finalidade de ofertar cursos de graduação (licenciaturas) a distância para a formação e qualificação do professor que atua em sala de aula das instituições públicas.

Os editais publicados para o programa de formação de professores durante o ano de 2003, dentre eles o do Programa de Incentivo à Formação Continuada de Professores do Ensino Médio (PROINFEN), foram utilizados como base para o desenvolvimento de um edital ampliado para os cursos de licenciatura no ano de 2004. Nesse período, foi lançado o primeiro edital destinado aos cursos de graduação em instituições interessadas em ofertar graduação a distância nas áreas de Matemática, Física, Química, Biologia e Pedagogia (CARVALHO; PIMENTA, 2010).

Em 2005, foi implementado pelo MEC o Pró-Licenciatura (Fase 2). Nessa fase, as instituições interessadas em ofertar cursos de licenciatura a distância tiveram de participar de um processo seletivo. De acordo com o artigo 2º. da Resolução CD/FNDE n. 34, de 9 de agosto de 2005, as IES deveriam:

Ofertar cursos de licenciatura, com duração igual ou maior que a mínima exigida para os cursos presenciais, na modalidade de educação a distância para formação inicial de professores em exercício nas redes públicas nos anos/séries finais do Ensino Fundamental e/ou no Ensino Médio, sem licenciatura na disciplina em que estejam exercendo a docência (BRASIL, 2005).

Carvalho e Pimenta (2010) ressaltam que ao documento de seleção foram incorporados dois anexos relevantes direcionados às questões de elegibilidade e organização das IES interessadas. Para as autoras, com as diretrizes conceituais e metodológicas sobre o perfil dos cursos de licenciatura a distância, estabeleceu-se um padrão determinado para os projetos políticos-pedagógicos das propostas enviadas ao MEC, por razão de as instituições estarem cientes de que deveriam seguir, além dos critérios de elegibilidade e previsão orçamentária dos cursos, as orientações relacionados ao perfil político destes.

Em dezembro de 2005, foi publicado um edital, denominado posteriormente de Edital UAB 1, seis meses antes da criação oficial do sistema UAB. O Pró-Licenciatura foi então substituído por nova proposta, a UAB, com mudanças e inovações no propósito governamental de Educação a Distância (CARVALHO; PIMENTA, 2010).

Barreto (2010) afirma que a recontextualização educacional focada na formação de professores teve como primeiro marco a Secretaria de Educação Continuada (SEED), criada em 1995, com a finalidade de coordenação das ações inerentes às TIC e tendo como meta “levar para a escola pública toda a contribuição que os métodos, técnicas e tecnologias de educação a distância podem prestar à construção de um novo paradigma para a educação brasileira” (p. 1304). Para a autora, as linhas de ação da SEED fundamentam-se na existência de um sistema tecnológico “cada vez mais barato, acessível e de manuseio mais simples” capaz de:

Trazer para a escola um enorme potencial didático-pedagógico; ampliar oportunidades onde os recursos são escassos; familiarizar o cidadão com a tecnologia que está em seu cotidiano; dar respostas flexíveis e personalizadas para pessoas que exigem diversidade maior de tipos de educação, informação e treinamento; oferecer meios de atualizar rapidamente o conhecimento; estender os espaços educacionais; e motivar os profissionais e alunos para aprenderem continuamente, em qualquer estágio de suas vidas (BARRETO, 2010, p. 1305).

No entendimento da autora, embora o núcleo da EaD na SEED mencione a escola “como espaço privilegiado da atividade educacional”, promove, por outro lado, a “fetichização máxima” ao propor ações voltadas ao sistema tecnológico, colocando as tecnologias no lugar dos sujeitos.

Para Leal (2013), a SEED/MEC foi reestruturada para potencializar sua atuação por meio de recursos para capacitar: gestores de escolas públicas e de secretarias estaduais e municipais de educação, alunos do ensino fundamental e médio e, com destaque, professores (na formação inicial e continuada), dando início a um trabalho colaborativo e fazendo avançar a integração entre parceiros e programas. Dentre estes, destacam-se os programas voltados à formação de professores, “Além da TV Escola, o Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo), o Programa de Formação dos Professores em Exercício (Proformação) e o Programa de Apoio à Pesquisa em Educação a Distância (PAPED)” (p. 75). Para o autor, o governo Lula justificou a reestruturação da SEED/MEC

Com um discurso governamental de que a educação em todos os níveis é uma das prioridades de seu governo. O discurso da sociedade democrática pode ser alcançado por meio da EaD, modalidade de ensino que tem as condições necessárias para atender às demandas educacionais que se apresentam, bem como maiores possibilidades de concretizar mudanças no panorama educacional agora, por meio da UAB (*Idem*, p. 76).

Além da criação, em 1995, da Secretaria de Educação Continuada (SEED), foi implantada, em dezembro de 1999, a Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede).

Tratou-se de um consórcio interuniversitário criado com o propósito “dar início a uma luta por uma política de Estado visando à democratização do acesso ao ensino superior público, gratuito e de qualidade e o processo colaborativo na produção de materiais didáticos e na oferta nacional de cursos de graduação e pós-graduação” (UNIREDE, 2013).

Barreto (2010) aponta fragilidade na estrutura da UniRede, por esta ser dependente do apoio da Comissão de Educação/Frente Parlamentar de Educação a Distância da Câmara Federal, dos Ministérios (MEC e MCT), de órgãos como a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e, sobretudo, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, na concessão de bolsas para apoiar o desenvolvimento das ações nos polos.

Ao analisar o estudo realizado pelo Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo Decreto Presidencial de 20 de outubro de 2003, encarregado de analisar a situação das universidades e apresentar plano de reforma, Barreto (2010) observa que o diagnóstico e a proposta do GT apontam para a revisão do

marco regulatório do ensino superior, em pleno acordo com as determinações dos organismos internacionais para a periferia do capitalismo. Para a autora, o documento tem como premissa o “redesenho” das universidades com ênfase na EaD. Dessa forma, atende às diferentes dimensões do modelo neoliberal com a finalidade de:

(a) Diminuir significativamente o número de professores e duplicar o número de alunos; (b) baratear drasticamente os custos das universidades; (c) deslocar o foco da formação para o seu produto, desde que sejam utilizados testes adequados para aferir as competências-alvo, traduzidas nos “materiais educacionais que garantam larga utilização”, disponíveis em polos descentralizados. (p. 1305)

Nesse contexto, a situação das universidades se torna complexa. Com a redução de recursos para as universidades públicas e com a aposta na “substituição tecnológica”, elas têm de adequar-se aos limites impostos pelo governo e expandir a oferta de vagas por meio da UAB, com o apoio das TIC.

A UAB COMO POLÍTICA DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O desenho da UAB foi construído no contexto do Fórum das Estatais pela Educação, com foco nas Políticas e na Gestão da Educação Superior. Considerou-se relevante a experiência da UniRede e se decidiu ampliar suas ações com o apoio de empresas não estatais e de instituições de Educação Superior públicas e privadas. No processo de implementação da UAB, destaca-se a comparação explícita: “a estrutura básica da UAB e dos Consórcios deve se assemelhar mais a uma fábrica, enfatizando a alta produção de cursos” (BARRETO, 2010, p. 39). Na concepção da autora, o sistema vem crescendo gradativamente com polos nos diferentes Estados, “em perspectiva eminentemente técnica” (*Ibidem*).

Assim, o sistema UAB foi instituído oficialmente pelo Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006. Surgiu com o intuito de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de Educação Superior no país mediante a oferta de cursos e programas a distância por instituições públicas de ensino superior, em articulação com polos de apoio presencial. De acordo com art. 1º. do referido decreto, as finalidades do Sistema UAB são:

I - oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; [...] II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; [...] III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; [...] IV - ampliar o acesso à educação

superior pública; [...] V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País; [...] VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e [...] VII - fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras (BRASIL, 2006. Art. 1º).

De acordo com informações no *site* da UAB¹, o Sistema da Universidade Aberta do Brasil funciona como um articulador entre as instituições de ensino e os governos estaduais e municipais. Tal articulação se sustenta em cinco eixos fundamentais: I - Expansão pública da Educação Superior, considerando os processos de democratização e acesso; II - Aperfeiçoamento dos processos de gestão das instituições de ensino superior, possibilitando sua expansão em consonância com as propostas educacionais dos estados e municípios; III - Avaliação da Educação Superior a distância tendo por base os processos de flexibilização e regulação implantados pelo MEC; IV - Estímulo à investigação em Educação Superior a distância no País; V - Financiamento dos processos de implantação, execução e formação de recursos humanos em Educação Superior a distância.

Costa e Pimentel (2009) defendem que, para o Brasil, país continental com imensas desigualdades sociais e econômicas, o apoio da EaD no processo de emancipação pela Educação é essencial. Ainda que essa modalidade de ensino não possa abranger tudo, seu uso se constitui em importante ferramenta de ação educacional, desde que as soluções de qualidade propostas coloquem o aluno no centro do processo pedagógico. As autoras analisam que a UAB tem o grande desafio “de levar a Educação Superior de qualidade de nossas instituições públicas a todos os espaços, mesmo os mais remotos e afastados dos grandes centros, ajudando a promover a emancipação social e econômica de nosso povo através da educação” (p. 89).

Ao analisar a regulação da formação de professores a distância por meio da UAB, Barreto (2010) chama atenção para o Decreto n. 6.755, de 2009, que disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no fomento a programas de formação inicial e continuada. A autora avalia que ele é constituído por um discurso híbrido que justapõe formulações inscritas em matrizes diversas, por isso demanda uma análise mais aprofundada de seus pressupostos e dos modos pelos quais suas contradições poderiam ser resolvidas. Na concepção da autora, é o caso de “ampliar o número de docentes atuantes na Educação Básica pública que tenham sido licenciados

1

Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/uab>>. Acesso em: 11 de dez. de 2014.

em instituições públicas de ensino superior, preferencialmente na modalidade presencial, e de remeter ao acervo de cursos e tecnologias educacionais do MEC” (p. 39-40).

O documento reforça a intenção de promover mudanças nos diferentes cursos de formação de professores a partir da experiência da formação a distância, o que pode ser sugestivo de uma intervenção que fere a autonomia universitária. Barreto (2010) analisa que o traço mais comum nos documentos que tratam da regulação da política de formação de professores a distância é a premissa da incorporação das TIC como substituição pedagógica. Além disso, observa-se um conjunto de políticas em andamento que tem como característica projetos “centrados na distribuição de laptops como meio de elevar a qualidade da educação pública, seja para os professores, seja para os alunos, como no projeto Um Computador por Aluno (UCA), ação conjunta do Ministério da Educação e da Casa Civil para a ‘inclusão digital’ (*Idem*, p. 40).

Dessa forma, as TIC pensadas para a formação de professores a distância acabam contribuindo para uma cadeia de simplificações em torno da “flexibilização estratégica”, as quais possibilitam colocar em questão a modalidade em função do “*modus operandi*”, (*Idem*, p. 41). No entendimento da autora, a política nacional de formação de professores a distância requer a superação do modelo de substituição tecnológico, ora hegemônico, bem como uma análise dos processos de ensinar e aprender, considerando que,

No decantado “novo paradigma” educacional, reiterado nos discursos do Banco Mundial e da Seed, é operada a quebra da unidade (ensino-aprendizagem) que tem sustentado os mais diversos estudos acerca das práticas educativas, na medida em que deixa de contemplar o primeiro elemento do par para a concentração no segundo, concebido como “auto-aprendizagem” decorrente do acesso à informação ou ao conhecimento, como expansão de “oportunidades” e, até, de “acesso à aprendizagem”, como se esta não se referisse a um processo interno (p. 42).

Como se pode perceber, a regulação da formação de professores a distância por meio da UAB tem sido complexa e contraditória, por agregar novos elementos e condições de trabalho diferenciadas, o que torna a docência *on line* com o uso das TIC mais desafiadora.

FORMAÇÃO DE PROFESSORES A DISTÂNCIA NA UFT

A UFT, desde o primeiro ano de sua implantação, em 2003, vem participando e promovendo discussões para a implementação da educação a distância por meio de fóruns, seminários e teleconferências. Durante o ano de

2005, a EaD começou a ser implementada na UFT em Arraias, quando duas professoras desse campus desenvolveram uma proposta de curso nessa modalidade e se disponibilizaram a iniciar a implementação do projeto na instituição.

Em 2006, a UFT iniciou uma parceria com a Universidade de Brasília (UnB), quando participou do primeiro edital² de chamada para oferta do curso de licenciatura em Biologia a distância. Posteriormente, a universidade participou de todos os editais de chamada pública para ofertas de cursos do sistema UAB. Além desses, a UFT oferta outros cursos na plataforma Moodle da instituição.

A implementação do curso de licenciatura em Biologia a distância da UFT foi regulamentada por meio da Resolução do Conselho Universitário (CONSUNI) n. 06/2005, de 13 de outubro de 2005 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS, 2005). De acordo com Nass (2012), o processo de implantação da EaD na UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS teve início com a adesão ao Consórcio Setentrional, liderado pela UnB, para a oferta da licenciatura em Biologia no âmbito do programa Pró-Licenciatura.

O início dos cursos de licenciatura em Química e Física na UFT ocorreu em 2010. Eles foram implementados na instituição com base nos Projetos Pedagógicos do Curso (PPC) dessas licenciaturas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Nass (2012) observa que “praticamente nenhuma experiência do curso de licenciatura em Biologia foi aproveitada para os cursos de Física e Química” (p. 92).

O curso de licenciatura em Química surgiu na UFT na mesma perspectiva do curso de Física, ou seja, da necessidade de formação de professores no campo, visto que, segundo dados da Secretaria Estadual de Educação e Cultura, as áreas de Física e Química eram as de maior carência do Estado do Tocantins (UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS, 2009).

No Projeto Pedagógico Institucional (PPI) a educação a distância é considerada um dos programas estratégicos da instituição (UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS, 2007). O documento destaca como fator primordial a realização de uma discussão mais aprofundada sobre a EaD nos órgãos colegiados com o intuito de fortalecer e ampliar a estrutura da instituição, além propor novas políticas para essa modalidade educativa. De acordo com o documento, as diretrizes para as políticas de EaD são:

I Propor e implementar a política de educação a distância, tendo como referência a qualidade acadêmica, a articulação com as demais políticas educacionais da UFT, a sua necessária ação integradora entre as várias áreas do conhecimento e o seu papel social. [...] II. Implementar um sistema de avaliação contínua dos cursos a

2 Disponível em: <<http://www.uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/editais/editaluab1.pdf>>. Acesso em: 15 de fev. de 2016.

distância. [...] III. Formar grupos de estudos e aprofundamento de temas relativos à inserção das tecnologias nos cursos de graduação. [...] IV. Promover a articulação do ensino, pesquisa e extensão como princípio norteador dos cursos de graduação a distância (p.5).

Na UFT, atualmente, muitas ações e projetos direcionados para a formação de professores estão vinculados ao sistema UAB, dentre eles a oferta de cursos de licenciaturas em Biologia, Química, Física e Matemática. Embora os cursos de licenciatura em Química e Física tenham sido iniciados em 2010, após o início do curso de licenciatura em Biologia (que teve sua primeira oferta em 2006), a experiência deste não foi utilizada no processo de implementação. Conforme mencionado, os fundamentos das propostas pedagógicas dos cursos da UFRN foram as referências. Para Nass (2012), a experiência da UFT também tem características particulares reproduzíveis em outros cursos ofertados pela UAB, “como o colegiado plenamente participativo e os momentos presenciais com cada um dos professores de disciplina em todos os polos” (p. 165).

Assim, desde 2003, a gestão da EaD na UFT e alguns professores envolvidos com a educação mediada por tecnologias vêm desenvolvendo ações voltadas para a implementação e institucionalização dessa modalidade de ensino. Nessa direção, em 2014, com o intuito de expandir seu campo de atuação, a instituição passou a ofertar o curso de licenciatura em Matemática. Esse curso também surgiu diante da demanda de formação de professores na área, e sua implementação, à semelhança dos cursos de licenciatura em Química e Física, teve como base o PPC de Matemática na modalidade EaD da UFRN. Essa universidade “[...] compartilhou com a UFT a matriz do material didático do curso, ficando sob a responsabilidade dessa instituição a adequação do material à realidade local, a reprodução do mesmo e a oferta do curso” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS, 2013, p. 37).

A IMPLANTAÇÃO DA EAD E DOS CURSOS DE LICENCIATURAS A DISTÂNCIA NA CONCEPÇÃO DOS COORDENADORES

Na UFT, o processo de implantação da EaD se iniciou em 2004, com a constituição de um Grupo de Trabalho (GT) formado por professores, técnico-administrativos e estudantes, liderado pela gestão da reitoria, com a finalidade de propor e discutir ações voltadas para a implementação dessa modalidade de

ensino na instituição. Na concepção de um coordenador de curso, o GT encontrou grande resistência por parte dos professores ao desenvolvimento de suas ações; como relata: um coordenador de curso:

Houve grande rejeição na época na UFT pela implantação. Na verdade, o curso de Biologia seria um curso-piloto, um modelo, que a partir dele pudéssemos discutir outros cursos. A rejeição se deu por ser algo novo. Eu lembro que naquela reunião do CONSEPE, instância em que foi aprovado o curso de Biologia, a discussão era: como que você vai ensinar Biologia a distância? Como é que você vai propor as ferramentas para o futuro professor trabalhar na sala de aula? Isso foi uma discussão tensa, muita gente não aceitava, por acreditarem que com a implementação da EaD estaríamos nadando contra a corrente (coordenador de curso 1).

Apesar das controvérsias e resistências quanto ao processo de implantação da EaD na UFT, as discussões avançaram no âmbito da universidade, com a adesão desta ao Consórcio Setentrional, organizado pela UnB para a oferta do curso de Biologia. Com isso, em 2007, a primeira turma desse curso ingressou na UFT via EaD e, entre o período de 2010 e 2014, os cursos de Física, Química e Matemática foram implementados na instituição por meio da UAB. O coordenador de curso entrevistado relata:

Então, falando de EaD na UFT, pode-se perceber o tanto que ela evoluiu desde a sua implantação. Claro, a gente tinha só o curso de Biologia com um formato que nem se pode dizer que era um curso a distância, porque o formato do curso de Biologia iniciou naquele Consórcio Setentrional, que era diferenciado do que hoje a gente tem, o curso da UAB (coordenador de curso 1).

A implementação dos cursos de licenciatura ofertados pelo sistema UAB nos dois polos UAB encontra-se em processo de consolidação, como afirma a coordenadora:

Nós temos muito que avançar, por exemplo, no curso de Matemática, temos muitas lacunas em se tratando de curso a distância. O que a gente precisa enquanto curso a distância? Precisamos de um laboratório, nós já temos agora, conseguimos um laboratório multidisciplinar de tecnologia. Esse laboratório dá as condições pra você fazer, por exemplo, uma videoaula. Entretanto, precisamos de um treinamento para utilizá-lo (coordenador de curso 2).

Uma preocupação recorrente percebida na fala dos coordenadores de curso refere-se ao material didático utilizado, por não ser elaborado pelos professores da UFT e, sim, pelos docentes que atuam em uma universidade da região Nordeste, como destaca outro coordenador de curso:

Então, porque lá na UFRN eles produzem o material didático, lá eles têm laboratório de produção de material didático. A gente já foi pra lá umas duas vezes visitar eles. Eles possuem uma equipe que elabora, corrige, imprime, distribui o material. Lá a produção é deles. [...] Então, quando o material didático foi adotado pela UFT, nós começamos a utilizá-lo. [...] O problema da região Nordeste é a água. E nós estamos na região Norte e o nosso problema não é água. [...] A realidade de lá é uma, a realidade daqui é outra. Então, nós adaptamos esse material didático à realidade local (coordenador de curso 3).

O coordenador de curso que atua em outro polo da UAB diz que os professores ainda estão utilizando material didático de outras universidades por não terem condições de produzir o material da UFT. Ele acrescenta que

Esse material didático é postado no AVA. Sempre sugerimos aos professores que também seja inserido no ambiente de aprendizagem uma aula em vídeo, que o professor pode pesquisar no Youtube. [...] Só que os alunos reclamam que fica um distanciamento entre o professor que é responsável pela disciplina. Eles pensam que se o professor da disciplina criasse seu próprio vídeo, haveria uma maior aproximação entre professor e aluno, além de facilitar o entendimento deles (coordenador de curso 2).

Segundo o depoimento dos coordenadores, o acesso à internet em alguns municípios do interior do Estado Tocantins é limitado; com isso, os alunos em formação encontram dificuldades para realizar as atividades propostas pelo curso, o que fica claro na fala do coordenador de curso:

Outra coisa que temos no nosso contexto do Tocantins é que a internet oscila muito. Por exemplo, na cidade de Mateiros, nós temos um polo lá também, lá o sinal da internet não é bom. E aí eles ficam às vezes uma semana sem internet, duas semanas sem internet, isso acontece frequentemente em Mateiros, principalmente no período da chuva. Esse é o grande problema, vamos supor que ele não salvou o material, se ele não tiver internet, ele não consegue nem estudar (coordenador de curso 1).

Essa situação faz com que os professores adotem outras estratégias, como a impressão de apostilas e a produção de CD que contemple o material didático. Entretanto, atualmente essa estratégia se tornou inviável em razão de a UAB não disponibilizar verba para essa finalidade. Como declara o coordenador do curso:

Não, porque não existe verba para essa finalidade, não existe verba pra CD, não existe verba pra material impresso, não existe verba pra quase nada. Mas isso é um problema da UAB. Hoje ela entende que o curso a distância, ele tem que ser

totalmente no AVA. Ele não pode ter esse suporte físico. [...] Penso que essas intervenções na política de EaD precisam ser redimensionadas. [...] Devido ao contexto dessas políticas, talvez a UAB está vendo a realidade brasileira de forma geral, e não local. Esse é o grande problema desses programas nacionais (coordenador de curso 3).

Apesar dos desafios encontrados, os coordenadores entrevistados foram quase unânimes em afirmar que a chegada dos cursos de licenciaturas à UFT por meio dos polos da UAB no Tocantins vem contribuindo para atender às demandas de formação de professores, sobretudo no interior, onde há grande carência de professores que atuem na Educação Básica, em especial nos cursos de Química, Física, Matemática e Biologia.

Portanto, verificamos que as políticas de formação profissional ofertadas por intermédio da EaD vêm crescendo gradativamente na UFT, embora muitos desafios ainda devam ser superados a fim de que essa intervenção possa ampliar o acesso ao ensino superior com qualidade na formação de professores. Nesse sentido, cabe retomar o entendimento de Mancebo, Vale e Martins (2015) sobre as relações entre as TIC e o EaD. Para as autoras,

Tratar as relações entre as TIC e o EaD como inevitáveis e desejáveis para um novo paradigma educacional, porque apresentam a potencialidade de solucionar os problemas atuais, é simplificar a questão, desconsiderando, entre outros aspectos, que essa solução foi imposta de modo vertical, sem levar em conta as condições de trabalho nas escolas, o duro cotidiano enfrentado por alunos e professores, a experiência que esses personagens acumularam ao longo da vida pessoal e coletivamente (p. 44).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Educação a distância no Brasil tem desempenhado papel relevante no processo de expansão e interiorização do ensino superior como possibilidade de inclusão daqueles que a ele não tiveram oportunidades de acesso, embora muitos desafios ainda precisem ser superados, como abordado neste estudo.

Nesse cenário, de expansão das universidades públicas, a EaD vem gradativamente ampliando seu campo de atuação como forma de atender às demandas de qualificação profissional, em especial de professores para a Educação Básica. A ampliação da oferta de cursos de licenciatura a distância na UFT, sobretudo a partir da criação da UAB, revela esse processo.

Os cursos de licenciatura em Biologia, Química, Física e Matemática a distância surgiram com a finalidade de atender às demandas de formação de professores para atuar na Educação Básica, em contexto de expansão e interiorização da Educação Superior. Os três últimos cursos foram criados a partir

de 2010 com base nos projetos pedagógicos da UFRN, sem aproveitamento da experiência do curso de licenciatura em Biologia a distância já implementado na UFT desde 2005.

Em síntese, considera-se importante a experiência de outras universidades para a implementação dos cursos de EaD, qualquer que seja o modelo escolhido por uma IES, especialmente na formação de professores. Contudo, a preocupação central deve ser com a construção de processos pedagógicos que propiciem, além da ampliação do acesso ao ensino superior, um nível de formação docente de qualidade com o aporte das TIC, sem desconsiderar as dimensões sociopolíticas, econômicas, culturais e históricas que permeiam o contexto de cada região brasileira.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Raquel G. A formação de professores a distância como estratégia da expansão do ensino superior. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1299-1318, out.-dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/13.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

BARRETO, Raquel G. Configuração da política nacional de formação de professores a distância. **Em Aberto**, Brasília, v. 23, n. 84, p. 33-45, nov. 2010. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/1789/1352>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

BRASIL. Conferência Nacional de Educação (CONAE). **Documento de referência**. Brasília: CONAE, 2014a.

_____. **Lei n. 13.005, de 25 de junho**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Portal da Legislação [do] Governo Federal. 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. Documento Final, **Conferência Nacional de Educação (CONAE)**. Brasília: CONAE, 2010.

_____. **Decreto n. 5.800, de 8 de junho**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Portal da Legislação [do] Governo Federal. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm>. Acesso em: 12 dez. 2014.

_____. **Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro.** Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 2005. Portal da Legislação [do] Governo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm>. Acesso em: 15 fev. 2016.

_____. CD/FNDE. **Resolução nº 34, de 06 de agosto.** Dispõe sobre os critérios e os procedimentos para a apresentação, seleção e execução de projetos de cursos de licenciatura para professores em exercício nas redes públicas nos anos/séries finais do ensino fundamental e/ou médio, na EaD. Portal [do] Ministério da Educação. 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/proli_res34.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. **Decreto n. 2.494, de 10 de fevereiro.** Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei 9.493/96) Portal da Legislação [do] Governo Federal. 1998, Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2494.htm>. Acesso em: 01 fev. 2016.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Portal da Legislação [do] Governo Federal. 1996, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 01 dez. 2015.

BRZEZINSKI, Iria. Formação de profissionais da Educação e mudanças da LDB/1996: dilemas e desafios? Contradições ou compromissos? In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões, compromissos.** São Paulo: Cortez, 2014, p. 112-133.

CARVALHO, Ana Beatriz Gomes; PIMENTA, Sônia de Almeida. Políticas públicas de formação de professores da educação básica a Distância: o contexto do pró-licenciatura. **Práxis Educacional**, Vitória da Conquista-BA, v. 6, n. 10, p.101-123, 2010.

COSTA, Celso José da; PIMENTEL, Nara Maria. O sistema Universidade Aberta do Brasil na consolidação da oferta de cursos superiores no Brasil. **Educação Temática Digital – ETD**, Campinas, v. 10, n. 2, p.71-90, 2009.

DOURADO, Luiz; SANTOS, Catarina de Almeida. A Educação a Distância no contexto atual e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas In: DOURADO, Luiz. **Plano Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e perspectivas. 2ª ed. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica, p. 155-191, 2011.

FARIA, Denilda Caetano de. A EaD como política de expansão da educação superior: da implementação da EaD e a institucionalização da UAB na UFT. In: **Anped Centro Oeste – Encontro de Pesquisa em Educação da Região Centro-Oeste, 12, GT 02.** Anais... Goiânia: XII ANPED Centro Oeste, 2014.

LEAL, Willany Palhares. **Tecnologias e educação a distância nas políticas públicas de formação de professores:** o *habitus* professoral na UNITINS. 2013, 255 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/15371>>. Acesso: em 13 dez. 2015.

MANCEBO, Deise; VALE, Andréa Araújo do; MARTINS, Tânia Barbosa. Políticas de expansão da educação superior no Brasil (1995-2010). **Revista Brasileira e Educação**, Rio de Janeiro, v. 20. n. 60, p. 31-50, jan./mar. 2015.

NASS, Daniel Perdigão. **Licenciatura a distância em Física e Química no Tocantins:** trajetórias, possibilidades e limites. 2012. 254 p. Tese (Doutorado em Ensino de Ciências) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

UNIREDE. **Histórico.** Portal UniRede. Disponível em: < <http://auniredede.org.br/portal>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Projeto Pedagógico do curso de Licenciatura em Matemática (Modalidade EAD).** Palmas: UFT, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Projeto Pedagógico do curso de Licenciatura em Química (Modalidade EAD).** Palmas: UFT, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Projeto Pedagógico Institucional – PPI.** Palmas: UFT, 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Resolução n. 06/2005**, de 13 de outubro de 2005. Cria, em caráter experimental, o Curso de Licenciatura Plena em Biologia, Modalidade EaD. Palmas, 2005.

DENILDA CAETANO DE FARIA é doutoranda em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás- PUC-GO. Realiza pesquisa na linha de pesquisa, Educação, Sociedade e Cultura, financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Servidora da Universidade Federal do Tocantins. Atua como administradora e professora de cursos EaD. E-mail: denilda@uft.edu.br

MOISÉS GREGÓRIO DA SILVA é doutorando em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). Realiza pesquisa na linha de pesquisa, Educação, Sociedade e Cultura, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás – FAPEG. Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG). E-mail: moisesgregorio2@gmail.com

MARIA ZENEIDE CARNEIRO MAGALHÃES DE ALMEIDA é doutora em História UnB (2009). Professora Adjunta PUC Goiás- EFPH e do Programa de Mestrado e Doutorado em Educação, Linha de Pesquisa Educação, Sociedade e Cultura. Coordenadora do NEPHEM/PUCGO do Grupo de Estudos e Pesquisas História, Sociedade e Educação no Brasil (HISTEDBR/UNICAMP/FE). Líder do Diretório (CNPq/PROPE) do Grupo de Pesquisa: “Educação, História, Memória e Cultura em diferentes espaços sociais” (PROPE/PPGE/PUCGO). E-mail: zeneide.cma@gmail.com

*Recebido em junho de 2016
Aprovado em setembro de 2016*

O público e o privado na educação profissional: um estudo sobre a execução do Pronatec na rede federal e no SENAI

Public and private at professional education: a study on Pronatec execution at the federal network and at SENAI

Lo público y lo privado en la formación profesional: un estudio sobre la ejecución de Pronatec en la red federal y en SENAI

MARCELO LIMA

ZILKA SULAMITA TEIXEIRA DE AGUILAR PACHECO

ANA PAULA RIBEIRO FERREIRA

SAMANTA LOPES MACIEL

Resumo: Com objetivo de analisar o processo de mercantilização da política de educação profissional no Brasil, realizou-se uma pesquisa comparativa entre a execução do Pronatec pela rede Federal e pelo Sistema S no Brasil e no ES. Os dados afirmam que maior parte dos recursos fora destinada ao setor privado, com destaque para o SENAI, com 35%. Tal política, no contexto de crise do capital, pretende priorizar a oferta de cursos de curta duração, frear a expansão da rede federal, de modo a solucionar a problemática da formação para o mercado por meio da criação do mercado da formação.

Palavras-chave: Educação profissional; Pronatec; mercantilização.

Abstract: Aiming to analyze the commercialization process of Professional Education policy in Brazil, a comparative survey, of the implementation of the Federal Pronatec network and the S System in Brazil and ES, were realized. The data say that most of the funds had been assigned to the private sector, highlighting the SENAI with 35%. Such a policy, in the context of the financial crisis, intends to prioritize the provision of short courses and to halt the expansion of the federal system, in order to solve the problems of education to the market through the creation of the training market.

Keywords: Professional education; Pronatec; training market.

Resumen: Con el objetivo de analizar el proceso de mercantilización de la política de educación profesional en Brasil, se realizó un estudio comparativo entre la ejecución de Pronatec por la red federal y por el Sistema S en Brasil y en ES. Los datos afirman que la mayor parte de los fondos se habían asignado al sector privado, destacándose SENAI con el 35%. Tal política, en el contexto

de crisis del capital, pretende dar prioridad a la oferta de cursos corta duración, frenar la expansión de la red federal de modo a solucionar la problemática de la formación para el mercado a través de la creación del mercado de la formación.

Palabras clave: Educación professional; Pronatec; mercantilización.

INTRODUÇÃO

Este artigo discute a relação entre o público e o privado na oferta de educação profissional no Brasil, a partir de um estudo comparativo entre a execução do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) pela Rede Federal e pelo Sistema S, em nível nacional e no Espírito Santo. Como fonte de dados, recorreremos à análise documental dos relatórios de gestão da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) e do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), ambos ligados ao Ministério da Educação (MEC), bem como ao relatório de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU), todos referentes ao ano de 2013.

Pautando-nos em uma orientação teórica marxiana, buscamos estabelecer diálogo com a produção referente à concepção e papel do Estado, do público e do privado, tendo em vista o direito à educação. Dessa forma, partimos de uma perspectiva de qualificação profissional emancipadora, que supere os processos de alienação típicos da divisão do trabalho no capitalismo e que, portanto, tome o trabalho nas suas contradições, sem perder de vista seu caráter ontológico e educativo.

Consideramos importante situar historicamente as duas instituições citadas, dado que a Rede Federal e o Senai surgem em contextos históricos, políticos e econômicos diferenciados, possuindo também distintas finalidades, conforme observado por Cunha (2000). Buscamos ainda tecer considerações sobre possíveis aproximações e distanciamentos entre as instituições no que se refere à abrangência, área de atuação, modalidades e cursos ofertados. Partindo do entendimento do trabalho como direito de todo o cidadão, pretendemos colaborar com as reflexões sobre o papel do Estado na garantia da qualificação profissional, pontuando as implicações da oferta por meio da esfera pública e/ou privada.

Quanto à estrutura, o artigo está assim organizado: a *seção 2* caracteriza os institutos federais e o Sistema S; a *seção 3* compara a participação de ambos na oferta de cursos do Pronatec, nacional e localmente, mostrando a proeminência das matrículas no Senai, mesmo em um contexto em que a rede federal possui

uma estrutura física bem maior, evidenciando, na *seção 4*, que tal programa tem sido alternativa para solucionar a problemática da formação para o mercado, criando um mercado da formação.

A REDE NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: INSTITUTOS FEDERAIS E SISTEMA S

Até o início do século XX, para a quase totalidade da população, a aprendizagem do processo produtivo se dava por meio da inserção precoce dos jovens no trabalho. Essa forma de inserção produtiva e formativa foi denominada por Mange (1953) aprendizagem assistemática dos ofícios. Foi somente no início do século passado, por intermédio do Decreto nº 7.566/1909, que instituiu as escolas de aprendizes e artífices, que se deu início ao processo de implantação da aprendizagem racional, cuja consolidação se efetivou nas experiências de ensino metódico nas escolas ferroviárias, implementadas a partir de 1920¹.

Quase duas décadas antes da criação do Senai, inicialmente no Liceu de Artes em Mecânica, em São Paulo, e, depois, no Centro de Formação e Seleção Profissional de São Paulo, este considerado embrião da pedagogia do Sistema S, Mange (1953) vai criar a aprendizagem racional no Brasil e implantar o modelo taylorista-fordista de formação para o trabalho, cujos fundamentos estabeleciam que os aprendizes devessem estudar antes de produzir e que os educandos deveriam ser selecionados por meio da psicotécnica, devendo os objetivos educacionais ser racionais, em vez de assistenciais².

Dessa forma, com base na vontade política e a partir da necessidade da reprodução da força de trabalho – inicialmente ferroviária, mas, depois, industrial – foram forjadas, ao longo do tempo, duas redes de escolas de formação profissional, erguidas sobre dois pilares distintos, a saber: Sistema S e Rede Federal de Educação Profissional. Tais subsistemas permaneceram por muitos anos alheios ao sistema escolar brasileiro, cujo objetivo principal foi, historicamente, o de garantir ao governo federal, por um lado, e ao setor empresarial, por outro, o controle da oferta de um tipo de ensino considerado estratégico para a reprodução da força de trabalho no Brasil.

Cunha (2000), ao tratar das práticas pedagógicas e dos processos de criação e de localização das duas redes, distingue como cada uma delas apresenta, em sua base, um tipo e grau de vinculação aos interesses políticos e econômicos de determinada época. No início, a Rede Federal, embora assumisse um discurso

1 Para maior aprofundamento, ver Fonseca (1986), Medeiros (1987) e Bryan (1992).

2 Sobre Roberto Mange, ver Bologna (1980) e Fonseca (1986). Ver Decreto nº 7566 de 1909.

industrialista, atendia a interesses mais assistencialistas que pedagógicos. Em 1942, a criação do Senai e a transformação das escolas de aprendizes e liceus industriais em escolas técnicas vai constituir um “sistema” paralelo de formação profissional, no qual cada rede, Sistema S e escolas técnicas federais, terão funções sociais pedagogicamente muito parecidas, embora não idênticas.

Tanto o Sistema S quanto a Rede Federal são mantidos, desde sua criação, pelo fundo público, diferenciando-se em sua gestão. Enquanto o primeiro é gerenciado pelo sistema patronal empresarial, composto por diversos setores da economia, organizados em federações estaduais e confederações nacionais, o segundo está submetido diretamente à gestão do governo federal.

Menos intensivamente, de 1909 a 1942 (fase correccional-assistencialista), e mais intensivamente, de 1942 a 1990 (fase taylorista-fordista), a Rede Federal foi mudando seu público-alvo, bem como transitou de uma oferta escolar na forma de cursos industriais básicos para a de cursos técnicos e de ensino médio, numa perspectiva politécnica. Na fase taylorista-fordista, o Sistema S permaneceu com seu foco nos cursos de aprendizagem, numa perspectiva multitécnica³.

DIMENSÕES DA REDE FEDERAL E DO SENAI: ANÁLISE COMPARATIVA DA PARTICIPAÇÃO NACIONAL E LOCAL NA OFERTA DE CURSOS DO PRONATEC

A partir dos dados do Sistec referentes a 2015, o MEC (acesso em 5out. 2015) informa que a Rede Federal conta hoje com 67 instituições (38 institutos federais, 25 escolas vinculadas às universidades federais, dois centros federais de educação tecnológica e uma universidade tecnológica), totalizando cerca de 800 mil matrículas em 550 *campi*. Por sua vez, o Senai conta com 28 departamentos regionais (um por estado e Distrito Federal), com cerca de 3,6 milhões de matrículas em pouco mais de 800 unidades em todo o País (SENAI, acesso em 20 set. 2015). No Espírito Santo, o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia (Ifes) possui 21 *campi* e pouco mais de 18 mil matrículas/ano (INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESPÍRITO SANTO, 2014), enquanto o Senai-ES possui dez unidades de ensino, com cerca de 150 mil alunos (PRONATEC, acesso em 20 set. 2015).

A comparação entre a infraestrutura física das duas redes deve ser cuidadosa, pois o tamanho médio das unidades de ensino, assim como sua distribuição no País e em cada estado, é muito diferente. De modo geral, as escolas da Rede Federal possuem estrutura física maior do que os estabelecimentos de

ensino do Senai. No entanto, a distribuição da base territorial deste assemelha-se à capilaridade da indústria, o que não se repete quando observamos a localização dos *campi* dos institutos federais, que não atendem apenas a demandas do setor secundário, seguindo uma lógica mais política do que econômica, como descreve Cunha (2000).

Em termos quantitativos, o número de estabelecimentos do Senai no País é maior que o número de *campi* da Rede Federal. Porém, no Espírito Santo, ocorre o contrário: o número de *campi* do Instituto Federal do Espírito Santo (IFES) é o dobro do número de unidades do Senai-ES⁴. Em relação ao número de matrículas, os dados revelam uma enorme superioridade do Senai, que, em nível nacional, apresenta cinco matrículas para cada matrícula da Rede Federal. Em termos locais, cada matrícula do IFES corresponde a oito no Senai-ES.

Esse processo se explica pelos diferentes tipos de cursos ofertados historicamente em cada uma das redes. Tradicionalmente, o Senai esteve voltado para cursos de aprendizagem industrial de dois anos de duração (cerca de 1.600 horas), de formação multitécnica, enquanto as então escolas técnicas federais (ETF), denominação que precedeu os centros federais de educação tecnológica e os institutos federais, ofertavam cursos técnicos profissionalizantes no modelo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 5.692/1971, que tentou generalizar a oferta do ensino politécnico para toda a rede de ensino de 2º grau, atual ensino médio (BRASIL, 1971).

Os cursos ofertados pela Rede Federal na fase da “cefetização” e da “ifetização” sofreram um deslocamento no sentido de uma maior diversificação, para além do então ensino de 2º grau profissionalizante. Na fase da “cefetização” (1997-2004), denominada por Cunha (2000) como “senaização” das ETFs, quando vigorou o Decreto nº 2.208/1997 (BRASIL, 1997), no leque de cursos, passaram a ser mais contemplados os níveis básico, técnico e tecnológico. Nessa fase, foi abolida a oferta do ensino médio e os cursos passaram a ter duração média que oscilava entre algumas centenas de horas, no caso dos cursos básicos, podendo chegar a 2.000 horas (cerca de dois anos), quando na forma de cursos técnicos pós-médio e tecnológicos. Com a promulgação do Decreto nº 5.154/2004, houve uma expansão da Rede Federal, que passou a ofertar também cursos técnicos integrados ao ensino médio, com cargas horárias chegando a 4.000 horas (três a quatro anos) (BRASIL, 2004).

4 Aqui não estamos considerando os polos de educação a distância do Ifes nem as unidades móveis do Senai-ES. Também não consideramos, em termos locais e nacionais, as redes de outras instituições S (Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, Serviço Social do Transporte e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas).

O Senai, por sua vez, na lógica que Cunha (2000) denominou autoprivatização, e que Lima (2011) denominou mercantilização, abandonou progressivamente a hegemonia dos cursos de aprendizagem industrial (LIMA, 2007), razão pela qual, atualmente, sua oferta é, predominantemente, composta por cursos de qualificação e aperfeiçoamento profissional, com cargas horárias de baixa e média duração (variando de 160 a 400 horas e de 16 a 120 horas, respectivamente). Também figuram outras formas, como cursos técnicos concomitantes e subsequentes, às vezes, em articulação com o Serviço Social da Indústria, constituindo serviços em geral vendidos à população e às empresas. Graças a acordo com o governo federal realizado na gestão Lula, o sistema também oferece, em menor quantidade, as modalidades de aprendizagem e técnicos gratuitos para pessoas de baixa renda.

No contexto atual, tanto a Rede Federal quanto o Senai ofertam uma gama de cursos em áreas profissionais bastante diversificadas, cobrindo numerosos setores da economia e arranjos produtivos. No entanto, as duas redes diferenciam-se, de modo que os cursos tecnológicos e técnicos preponderam no conjunto da oferta federal, que chega a manter cursos de pós-graduação.

No Senai, atualmente a forma de curso predominante não mais é a aprendizagem industrial, mas a qualificação e o aperfeiçoamento profissional. Desse modo, essa instituição mantém, hoje, mais alunos, matriculados em maior quantidade de cursos, embora mais rápidos, enquanto a Rede Federal tem menos alunos, ofertando menos cursos, porém, com maior duração.

Na seção seguinte, analisaremos a participação dos setores público e privado no Pronatec, bem como os tipos de cursos ofertados, a fim de comparar o papel do Senai e da Rede Federal nesse programa.

O PRONATEC NA REDE FEDERAL E NO SENAI

Em relação aos dados do Pronatec, o relatório de gestão da Setec/MEC aponta que de 2011 a 2014 foram realizadas cerca de seis milhões de matrículas⁵, compreendendo as cinco ações do programa (Bolsa-Formação, Brasil Profissionalizado, Rede e-Tec Brasil, acordo com o Sistema S e Rede Federal). Desse total, conforme podemos observar na Tabela 1, cerca de 1,7 milhão de matrículas se destinaram aos cursos técnicos e aproximadamente quatro milhões se voltaram aos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) (MEC, 2014, p. 21).

5 O referido relatório indica número de vagas ofertadas do número de vagas efetivamente preenchidas. Para este artigo, estamos considerando o número de vagas preenchidas.

Tabela 1: Vagas ofertadas por meio do Pronatec no período 2011-2014

		2011	2012	2013	2014	Total
Bolsa-Formação	Previsto	9.415	99.149	151.313	151.313	411.190
	Realizado	0	101.541	304.966		406.507
Brasil Profissionalizado	Previsto	33.295	90.563	172.321	233.781	529.960
	Realizado	82.823	79.770	70.355		232.948
e-Tec	Previsto	74.000	150.000	200.000	250.000	674.000
	Realizado	75.364	134.341	137.012		346.717
Acordo Sistema S	Previsto	56.416	76.119	110.545	161.389	404.469
	Realizado	85.357	102.807	132.289		320.453
Rede Federal de EPCT	Previsto	72.000	79.560	90.360	101.160	343.080
	Realizado	117.621	119.274	121.958		358.853
CURSOS FIC		2011	2012	2013	2014	Total
Bolsa-Formação	Previsto	226.421	590.937	743.717	1.013.027	2.574.102
	Realizado	22.876	531.101	1.243.047		1.797.024
Acordo Sistema S	Previsto	421.723	570.020	821.965	1.194.266	3.007.974
	Realizado	582.931	733.223	844.581		2.160.735
Total de vagas ofertadas técnico + FIC		966.972	1.802.057	2.854.208	3.104.936	5.922.869

Acordo Sistema S⁶

CURSOS FIC⁷

Fonte: MEC (2014, p. 21).

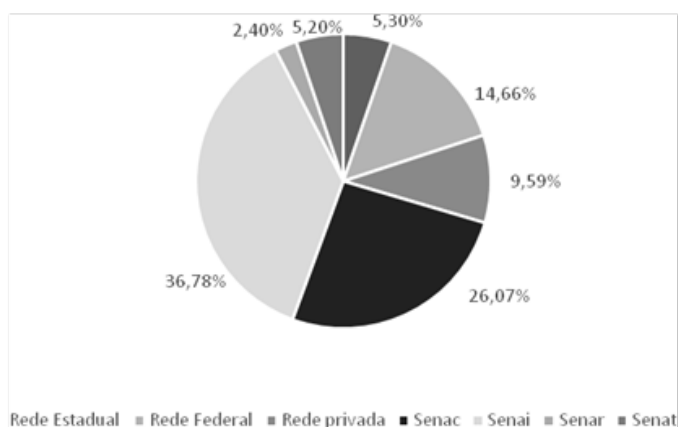
Antes do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), os cursos típicos de educação profissional e tecnológica (EPT) no Brasil eram muito mais longos, durando de dois anos (curso de aprendizagem industrial do Senai) a quatro anos (2º grau técnico profissionalizante). Com o advento do Planfor, quebrou-se o paradigma escolar-temporal da EPT na vertente taylorista-fordista e, hoje, as cargas horárias são cada vez menores. No governo Lula, o Planfor limitou a carga horária dos cursos FIC ao mínimo de 200 horas, mas, no governo Dilma, com o Pronatec, assistimos ao esvaziamento do tempo de formação, com os dados demonstrando a predominância da oferta de cursos de curta duração. Observando o perfil dos cursos predominantes no Pronatec, percebemos como o tipo de oferta do programa assemelha-se ao que é ofertado regularmente pelo Sistema S.

6 Refere-se ao Sistema Nacional de Aprendizagem (SNA).

7 FIC, refere-se a cursos de qualificação e ou de formação inicial e continuada, em geral não ultrapassam 450 horas (ver guia FIC pronatec).

Tomando como base os dados de oferta da Bolsa-Formação em 2013, podemos observar, na Figura 1, que o peso relativo do Senai e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) na oferta é muito superior ao das demais instituições; ambos totalizam, juntos, cerca de 63% do total da oferta desse segmento do Pronatec. Por outro lado, a oferta pelas redes públicas não ultrapassa 20%, um quinto do total, sendo que a cada dez matrículas no Bolsa-Formação em 2013, menos de duas ocorreram em espaços públicos.

Figura 1: Participação relativa a cada rede ofertante no Bolsa-Formação (2013)



Fonte: MEC (2014, p. 23).

O anuário da qualificação do Dieese (2007) revela que, com o advento dos planos nacionais de qualificação, houve um processo de heterogeneização das instituições ofertantes de qualificação profissional paga com o fundo público. No entanto, sabe-se que nem todas as instituições que vendem esse serviço para o Estado têm ou tinham vocação e capacidade técnica para ofertar educação profissional de qualidade que justificasse o repasse do fundo. Lima e Lopes (2005) enumeram várias precariedades nos cursos ofertados pelo Planfor e propõem uma nova metodologia, baseada na ideia tão interessante quanto pouco estudada dos “arcos ocupacionais”. A proposta desses autores se materializou por meio dos Planos Nacionais de Qualificação (PNQ) do Ministério do Trabalho e Emprego. O Pronatec, na esteira dos PNQs, reduziu a diversificação dos ofertantes, dando peso majoritário ao Senai, no setor privado, e à Rede Federal, no setor público.

Essa lógica evidencia-se nos dados mostrados na Tabela 2, que permite uma comparação do número de beneficiários atendidos pelo Bolsa-Formação, tendo em vista a evolução anual de matrículas registradas de 2011 a 2013.

Tabela 2: Evolução do número de matrículas do Pronatec Bolsa-formação na Rede Federal e Senai (2011-2013)

Instituição	2011	2012	2013
Rede Federal	117.621	119.274	121.958
Senai/DN	25.085	514.176	876.127

Fonte: Elaboração do autor, a partir de MEC (2014) e MEC (2015).

Ainda em nível nacional, em 2013, a maior incidência de matrículas foi no Senai (876.127). Em contrapartida, a Rede Federal, que tem infraestrutura semelhante em muitos aspectos e superior em outros, tanto em quantidade, qualidade e capilaridade, executou 121.958 matrículas.

Em termos locais, a execução do Pronatec, no acumulado de 2011 a 2014, repete a maior incidência de matrículas no Senai-ES, com 51.856 em cursos FIC e 7.644 em cursos técnicos, totalizando 59.500 matrículas. Em contrapartida, evidencia-se uma participação menor do Ifes, com 9.351 matrículas em cursos FIC e número de matrículas insignificante, em relação ao Senai-ES, em cursos técnicos (SILVA, 2015). Esse fato chama a atenção por dois aspectos: a) os dados verificados reiteram, no nível local, a proeminência das matrículas no Senai-ES, mesmo em um contexto em que a Rede Federal possui uma estrutura física bem maior (21 *campi* do Ifes x 10 unidades do Senai-ES); b) evidencia-se a oferta irrisória de cursos técnicos pelo Ifes, o que contradiz com a vocação formativa mais evidente da instituição. Ao que parece, essa instituição não competiu ou se omitiu na oferta de cursos técnicos, que constituem seu maior *knowhow*.

Tabela 3: Evolução do número de matrículas do Pronatec Bolsa-formação no Ifes e no Senai-ES (2011-2014)

	Ifes		Senai-ES	
	FIC	Técnicos	FIC	Técnicos
2011	1.579	0	1.364	0
2012	1.087	0	9.730	1.160
2013	2.929	0	25.513	5.857
2014	3.756	0	15.249	627
TOTAL	9.351	0	51.856	7.644

Fonte: Elaboração do autor a partir de MEC (2014) e MEC (2015)

Nacionalmente, em relação aos recursos repassados a cada rede para execução do Bolsa-Formação, de 2011 a maio de 2014, foi transferido um volume acumulado de cerca de R\$ 6,45 bilhões, assim distribuídos: para o Senai, foram destinados cerca de R\$ 4,52 bilhões; para a Rede Federal, cerca de 1,31 bilhão; para a rede privada (excluindo-se o Sistema S), aproximadamente R\$ 190 milhões; redes públicas estaduais receberam em torno de R\$ 400 milhões e redes públicas municipais, cerca de R\$ 18 milhões (BRASIL, 2014).

Nos anos 1990, a crise estrutural do capital colocou em xeque o crescimento industrial, que indicava demanda crescente de mão de obra. Além disso, houve um processo que estancou o movimento de expansão do próprio Estado brasileiro, cujas consequências atingiram a educação escolar do País como um todo, mas também comprometeram o financiamento do Sistema S e da Rede Federal, questionando a validade dos modelos pedagógicos por eles praticados. Nos anos 1990, em pleno governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a LDB nº 9.394/1996, o Decreto nº 2.208/1997, a “cefetização” e o Planfor reposicionaram a rede paralela de formação profissional. A crise do compulsório, pago pelas empresas para financiamento do Sistema S, assim como o processo de sucateamento privatizante das escolas públicas, deram as bases neoliberais para a política educacional voltada para essa rede.

Para enfrentar esse processo, desde a ditadura civil-militar, mas, sobretudo a partir de FHC, o governo federal encontrou nos planos nacionais de qualificação (Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-obra Industrial, Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-obra, Planfor e Pronatec) a alternativa para financiar e manipular o Sistema S e a Rede Federal. Sob o pretexto da necessidade de renovar as metodologias de educação profissional (superar o modelo taylorista-fordista e impor a pedagogia das competências), por meio dos planos nacionais de qualificação (Planfor e Pronatec), a política de educação neoliberal (posta em prática nos governos FHC, Lula e Dilma) implantou a solução para o dilema “como formar mais gente com menos recursos dentro do interesse do mercado?”. A fórmula empreendida consistiu e consiste em promover uma formação para o mercado por meio do mercado da formação, conforme conceituação dada por Lima (2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como podemos perceber, os dados recentes do Pronatec disponibilizados em documentos oficiais da Setec/MEC confirmam que a maior parte dos recursos envolvidos na execução de tal programa tem sido destinada ao Sistema S e à rede privada, entre cujas instituições se destaca o Senai, que recebeu mais de um terço dos recursos e das matrículas.

A predominância de oferta de cursos FIC, em detrimento da oferta de cursos de maior duração, situa o programa no rol de uma política de educação profissional imediatista e alienante e se configura um tipo de oferta que está longe de dar conta da problemática central que afeta a maior parte da população brasileira, a saber, a elevação da escolaridade integrada à educação profissional e tecnológica, pública e de qualidade.

O Pronatec, como política consistentemente neoliberal, retroage em relação ao movimento de reestruturação do Estado, iniciado de maneira pouco sustentável no governo Lula, representando uma retração do movimento de ampliação do Estado que se verificava, no campo da educação profissional, com a expansão da Rede Federal. Além do mais, tal movimento se adequa perfeitamente ao que Saviani (2010) denomina promiscuidade histórica entre as esferas pública e privada, que vem se perpetuando na educação brasileira.

Para enfrentar o processo de crise do capital e o esvaziamento do Estado num contexto efêmero de crescimento econômico, o governo federal atual, a exemplo de FHC quando da criação Planfor, encontrou no Pronatec a alternativa para solucionar a problemática da formação para o mercado, criando um mercado da formação. Embora o Pronatec tenha entre seus objetivos expandir a rede pública de educação profissional, na disputa pelo fundo público (BRASIL, 2011), a Rede Federal, mesmo estando em condições técnicas e físicas de implementar o Pronatec, participou bem menos que o Senai, tanto em termos nacionais quanto locais, dando à execução do programa abrangência bem mais privada do que pública.

A prioridade na execução de programas em detrimento das políticas de Estado, como a expansão da Rede Federal, atesta uma prática que mobiliza vultosos recursos por meio de políticas que não cumprem objetivos efetivos para a população. Esses programas servem, literalmente, de moeda de troca política e financeira, em que o Estado paga caro por uma educação profissional fragmentada e alienante, incapaz de fazer uma formação integral e emancipadora.

Por fim, o Pronatec se estabelece como mais uma das políticas indutoras de educação profissional que trazem consigo as marcas de ações descoordenadas e pulverizadas em diversos ministérios e que contam com pouca perenidade e

efetividade social. Nessa direção, reafirmamos a crítica de Lima (2011, p. 496) ao programa, que, no contexto da crise global, insere-se na lógica de solucionar a “problemática da formação para o mercado por meio da criação do mercado da formação”.

REFERÊNCIAS

BOLOGNA, Ítalo. **Roberto Mange e sua obra**. Goiânia: Unigraf, 1980.

BRASIL, CGU. **Relatório de auditoria anual de contas da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica**: exercício 2013. Brasília, ago., 2014. Disponível em: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201406282.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

BRASIL, **LEI 12.513**, de 26 de outubro de 2011. Institui o Pronatec, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm>. Acesso em: 16 jun. de 2014.

_____. **Lei nº 5.154**, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm>. Acesso em: 22 jul. 2015.

_____. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L5692.htm>. Acesso em: 22 jul. 2015.

_____. **Lei nº 5.154**, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm>. Acesso em: 22 jul. 2015.

_____. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L5692.htm>. Acesso em: 22 jul. 2015.

_____. **Decreto nº 7.566**, de 23 de setembro de 1909. Cria nas capitais dos Estados as Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/decreto_7566_1909.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2015.

_____. **Decreto nº2208, de 17 de abril de 1997**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm>> Acesso em 22 jul 2015.

BRYAN, N A P **Educação, Trabalho e Tecnologia** São Paulo / SP, 1992, 524p. Tese (Doutorado em Educação). Campinas: Faculdade de Educação, UNICAMP.

CUNHA, L. A. O ensino industrial-manufatureiro no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, p. 89-107, 2000.

DIEESE. **Anuário da qualificação social e profissional**: 2006. São Paulo, 2007.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESPÍRITO SANTO. Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional. **Relatório de gestão**: exercício 2013. Vitória, mar. 2014. Disponível em: <http://prodi.ifes.edu.br/prodi/relatorio_gestao/Relatorio_de_Gestao_2013.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2015.

FONSECA, C S A **História do ensino industrial** Rio de Janeiro: Senai, V01-05, 1986.

KUENZER, A **reforma do ensino técnico no Brasil e suas consequências**. In: FERRETI, C. J.; SILVA JUNIOR, J. dos R.; OLIVEIRA, M. R. N. (Org.). Trabalho, formação e currículo: para onde vai a escola? São Paulo: Xamã, 1999. p. 127-140.

LIMA, A. A. B.; LOPES, F. **Diálogos sociais**: experiências e propostas. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE/DEQ, 2005.

LIMA, M A. **História da formação profissional**: os passos e descompassos históricos do Senai-ES com os paradigmas da produção no Espírito Santo. Vitória: Autor, 2007.

_____. **Desenvolvimento histórico do tempo socialmente necessário da educação profissional** Vitória: autor, 2010.

_____. Perspectivas e riscos da educação profissional do governo Dilma: educação profissional local e antecipação ao Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (Pronatec), **Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação**. 34. Anais ... Natal, 2011.

MANGE, R. Diretrizes traçadas para o ano de 1953. **Informativo Senai**, São Paulo, 1953.

MEC. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Relatório de gestão do exercício de 2013**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15996-relatorio-gestao-exercicio-2013-setec-pdf&category_slug=julho-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 16 abr. 2015.

_____. Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica. Disponível em: <<http://sitesistec.mec.gov.br/resultados/255-resultado>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. **Expansão da Rede Federal**. Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>>. Acesso em: 5 out. 2015.

PRONATEC. Disponível em: <http://www.sistemafindes.org.br/senai/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=287&Itemid=203>. Acesso em: 20 set. 2015.

_____. **Guia pronatec de cursos FIC** Brasília: 2013 Disponível em <<http://pronatec.mec.gov.br/fic/pdf/2013_guia_cursosfic_port_899.pdf>> Acesso em: 20 set. 2015.

MEDEIROS, M M de **Expansão capitalista e ensino industrial** Rio de Janeiro: SENAI/DN/DPEA, 1987.

SAVIANI, D. O Estado e a promiscuidade entre o público e o privado na história da educação brasileira. In: SAVIANI, Dermeval. (Org.). **Estado e políticas educacionais na história da educação brasileira**. Vitória: Edufes, 2010. p. 15-44.

SENAI e Pronatec. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/senai/canal/voce-na-industria-home/>>. Acesso em: 20 set. 2015.

SENAI. **O que é o SENAI**. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/senai/institucional/2015/05/1,1773/o-que-e-o-senai.html>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

SILVA, M. I. C. da. **Pronatec e as artes de governar**: capturas e apropriações em uma escola federal do Espírito Santo. 2015. 234 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015. <http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_8955_MARIA%20IZABEL.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2015.

MARCELO LIMA possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Espírito Santo (1994), mestrado em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (1999 - pesquisa sobre o SENAI) e doutorado em Educação pela Universidade Federal Fluminense (2004 - pesquisa sobre o IFES) e especialização em Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal do Espírito Santo (2007 - catálogo de mestres e doutores do ES). É professor adjunto do Centro Pedagógico da UFES na cadeira de Política e Fundamentos da Educação. Tem experiência na área de Educação Profissional, com ênfase em Economia da Educação, atuando principalmente nos temas da educação, recursos humanos, criminalidade, trabalho, ensino médio, educação profissional e tecnológica. E-mail: marcelo.lima@ufes.br

ZILKA SULAMITA TEIXEIRA DE AGUILAR PACHECO é pedagoga pela UFES e mestranda em Educação no PPGE-UFES. E-mail: zilkasteixeira@gmail.com

ANA PAULA RIBEIRO FERREIRA é assistente social da UFES e mestranda em Educação no PPGE-UFES. E-mail: anaprif26@gmail.com

SAMANTA LOPES MACIEL é pedagoga do IFES e mestranda em Educação do PPGE-UFES. E-mail: samanta.ifes@gmail.com

Recebido em fevereiro de 2016

Aprovado em março de 2016

O Plano de Ações Articuladas e os desdobramentos na dimensão da formação de professores para a educação especial

*The Articulated Action Plan and developments in teacher training dimension
for special education*

*El Plan Acción Articulado y desarrollos en dimensión magisterio para la
educación especial*

VANILDA APARECIDA DE SOUZA
LÁZARA CRISTINA DA SILVA

Resumo: Esse artigo tem como objetivo analisar as ações do PAR para a educação especial e a formação de professores, no município de Uberlândia-MG. Utilizou-se a pesquisa documental e a entrevista semiestruturada. Os resultados apontam que o PAR tem como foco ações para a formação continuada de professores que atuam no Atendimento Educacional Especializado (AEE), excluindo-se os demais professores. Muitas demandas da escola não foram contempladas no PAR, levantando-se o questionamento acerca da coerência entre as ações previstas e as necessidades da escola.

Palavras-chave: PAR; política educacional; educação especial; formação docente.

Abstract: This article aims to analyze the actions of the PAR for special education and teacher training in Uberlândia-MG. Documentary research and semi-structured interview were used. The results indicate that the PAR is focused on actions for the continuing education of teachers who work at ESA, excluding other teachers. Many demands of school were not included in the PAR, rising the questioning about the coherence of the planned actions and the school's needs.

Keywords: PAR; educational politics; special education; teacher training.

Resumen: Este artículo tiene por objetivo analizar las acciones del PAR para la educación especial y la formación del profesorado, en Uberlândia - MG. Se utilizó la investigación documental y la entrevista semiestruturada. Los resultados indican que el PAR se centra en las acciones para la formación continua de los profesores que actúan en el Atendimento Educativo Especializado (AEE), excluyendo los otros profesores. Muchas exigencias de la escuela no se incluyeron en el PAR, llevándonos al cuestionamiento acerca de la coherencia entre las acciones previstas y las necesidades de la escuela.

Palabras clave: PAR; política educativa; educación especial; formación del profesorado

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo identificar e analisar as ações do Plano de Ações Articuladas, voltadas para a Educação Especial na perspectiva inclusiva e destinadas à formação continuada de professores para atuar nos processos de escolarização de pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, tanto na sala de aula regular como no Atendimento Educacional Especializado, no município de Uberlândia-MG, realizadas pelo Governo Federal no período de 2008 a 2013. Para isso, foi analisado o PAR do município de Uberlândia-MG, em especial a Dimensão 2, que trata da formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar, tendo como foco a Área 3 - formação de professores da Educação Básica para atuação em Educação Especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígena - e o Indicador 1 - formação dos professores da Educação Básica que atuam no Atendimento Educacional Especializado (AEE).

Nesse percurso de investigação, foram analisados os desafios para a materialização do PAR, no que tange aos desdobramentos na formação de professores para a Educação Especial. As análises realizadas trazem aspectos importantes para o acompanhamento das ações do Plano de Ações Articuladas no âmbito da Educação Especial na perspectiva Inclusiva, destinadas à formação continuada de professores para atuar nos processos de escolarização de pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, tanto na sala de aula regular como no Atendimento Educacional Especializado, no município de Uberlândia-MG.

O PAR NO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA-MG: UMA ANÁLISE REFLEXIVA SOBRE A DIMENSÃO 2 DO PAR

O processo de elaboração do PAR em Uberlândia-MG teve início no ano de 2007, como consta no relato do técnico da SME responsável pelo PAR no período de 2007 a 2012:

O PAR teve seu início, primeiramente, com reuniões em Brasília junto à Equipe do MEC, seguido por uma adesão formal (Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação), assinado em junho de 2007 pelo então prefeito Odelmo Leão. Ainda em 2007, foi instituída uma Comissão de Elaboração do PAR, realizando um intenso trabalho no período de outubro a dezembro de 2007 para discussões, análise e finalização da elaboração do Plano e finalmente submetê-lo à apreciação do prefeito para suas análises, considerações e assinatura. (Entrevista – Técnico da SME responsável pelo PAR no período de 2007 a 2012).

O PAR promove a relação direta entre União e municípios, podendo ser considerado uma ferramenta que rompe com o distanciamento entre esses dois órgãos. Sua política de repasse de recursos financeiros dá continuidade à tentativa de descentralização de recursos para as escolas, iniciada em governos anteriores, por meio do FNDE e do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), que estão vinculados ao PAR. No entanto, mesmo com o aumento de recursos com o PAR, esse processo de descentralização

É um processo que gera controvérsias entre os educadores. Na opinião de alguns, o repasse direto para as unidades executoras nas escolas diminui a possibilidade de corrupção e desvios. Para outros, pode se configurar como desobrigação das responsabilidades do poder público, colocando para a escola a tarefa de buscar parcerias (públicas e privadas) (RODRIGUES, 2013, p. 298).

Nesse cenário, as ações do PAR destinadas à Dimensão 2, tendo como foco a formação de professores da Educação Básica para atuação em Educação Especial no município de Uberlândia-MG, merecem atenção, especificamente o Indicador 1, da Área 3. Nele é focalizada a formação dos professores da Educação Básica que atuam no Atendimento Educacional Especializado (AEE), conforme item destacado no quadro a seguir:

Quadro1-PAR 2011-2014 - Dimensão 2 - Área 3 - Indicador 1

Dimensão 2 - Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	
Área 3: Formação de professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas	1. Formação dos professores da educação básica que atuam no atendimento educacional especializado (AEE).
	2. Formação dos professores que atuam em escolas do campo.
	3. Formação dos professores que atuam em escolas de comunidades quilombolas.
	4. Qualificação dos professores que atuam em escolas de comunidades indígenas.

Fonte: Manual de elaboração do PAR - ORIENTAÇÕES GERAIS PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DOS MUNICÍPIOS PAR 2011-2014, março de 2011 (destaque nosso).

Em relação ao diagnóstico, primeira etapa do PAR, a avaliação realizada pela equipe técnica local resultou na seguinte pontuação para o indicador 1 da Área 3, Dimensão 2:

**Quadro 2 - Pontuação Dimensão 2 - Área 3 - Indicador 1 -
PAR 2007 e PAR 2011**

Dimensão 2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar			
Área 3. Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas.			
Indicador 1. Formação dos professores da educação básica que atuam no atendimento educacional especializado (AEE)			
PAR 2007		PAR 2011	
Pontuação	Critério	Pontuação	Critério
2	Quando menos de 50% dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas participam ou participaram de cursos com formação específica para atuação nestas modalidades.	4	Quando todos os professores que atuam no atendimento educacional especializado participam ou participaram de cursos com formação específica para o AEE.

Fonte: Elaborado pela autora a partir do PAR de Uberlândia 2007 e 2011.

A pontuação atribuída ao Indicador 1 - Formação dos professores da Educação Básica que atuam no Atendimento Educacional Especializado (AEE) - revela que a situação local no PAR de 2007 se apresentava insuficiente e demandava ações planejadas a curto, médio e longo prazos para elevar a pontuação nesse indicador. No entanto, no campo da justificativa, o PAR de Uberlândia de 2007-2010 afirma que:

Quase 100% dos professores que atuam na Educação Especial possuem formação específica nesta modalidade, haja vista que temos feito a formação em serviços de alguns professores, conforme orientação do Ministério da Educação – MEC. Mudamos a pontuação de 3 para 2 para que a SEESP pudesse criar a subação de Programa Educação Inclusiva (Uberlândia, 2007).

A justificativa presente no PAR de 2007 afirma que a pontuação 2 não condiz com a realidade local, uma vez que “100% dos professores que atuam na Educação Especial possuem formação específica” e que a pontuação foi alterada para um nível inferior para que o município pudesse receber assistência do MEC por meio de programas de formação de professores, como o Programa Educação Inclusiva. O PAR de 2007 traz a seguinte justificativa: “Mudamos a pontuação de 3 para 2 para que a SEESP pudesse criar a subação de Programa Educação Inclusiva” (Uberlândia 2007).

Essa justificativa revela uma contradição, uma vez que, se 100% dos professores já possuem formação específica, tal fato não justifica a necessidade de contar com a assistência do MEC.

Ao mesmo tempo, a afirmação de que 100% dos professores que atuam na Educação Especial possuem formação específica traz alguns questionamentos: O que a Equipe Técnica do PAR de Uberlândia entende por formação específica? Possuem todos os professores que atuam na Educação Especial, quilombola e indígena formação de fato adequada? Essas lacunas merecem atenção. Tentar-se-á discutir esses aspectos por meio da análise dos depoimentos dos professores que atuam em uma escola municipal, procurando contrapor esse dado com as percepções desses docentes.

Já no PAR de 2011, a pontuação para esse indicador elevou-se de 2 para 4, mostrando que houve mudança para uma situação positiva, não sendo mais necessárias ações imediatas. Essa mudança foi apresentada no PAR de 2011 com a seguinte justificativa: “o município de Uberlândia atua como polo de formação referente à Educação Inclusiva” (Uberlândia, 2011). No entanto, tal justificativa traz outro questionamento importante, que precisa ser considerado: O fato de o município atuar como polo de formação referente à Educação Inclusiva, como parte de um programa do MEC, implica que a realidade das escolas e dos professores de Uberlândia-MG seja satisfatória? Tal justificativa atende de fato o indicativo?

O quadro a seguir apresenta as ações previstas no PAR de 2007 e 2011, para a Dimensão 2/Área 3 e Indicador 1:

Quadro 3 - Ações PAR de 2007 e 2011 para a Dimensão 2/Área 3 e Indicador 1

Dimensão	2- Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	
Área	3 - Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial/ atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades quilombolas ou escolas indígenas	
Indicador	1 - Formação dos professores da educação básica que atuam no atendimento educacional especializado (AEE), complementar ao ensino regular	
	PAR 2007	PAR 2011
Critério / Pontuação	2 - Quando menos de 50% dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas participam ou participaram de cursos com formação específica para atuação nestas modalidades.	4 - Quando todos os professores que atuam no atendimento educacional especializado participam ou participaram de cursos com formação específica para o AEE.
Justificativa	Quase 100% dos professores que atuam na Educação Especial possuem formação específica nesta modalidade, haja vista que temos feito a formação em serviços de alguns professores, conforme orientação do Ministério da Educação - MEC. Mudamos a pontuação de 3 para 2 para que a SEESP pudesse criar a subação de programa educação inclusiva.	Inclusive o município de Uberlândia atua como pólo de formação referente à Educação Inclusiva.

Quadro 3 - Ações PAR de 2007 e 2011 para a Dimensão 2/Área 3 e Indicador 1

Demanda para Redes Municipais	Continuar implementando diretrizes que propiciem a formação de 100% dos professores que atuam na Educação Especial.	Continuar com as formações mensais para o Atendimento Educacional Especializado - AEE.
Dimensão	2- Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	
Área	3 - Formação de professores da Educação Básica para atuação em educação especial/ atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades quilombolas ou escolas indígenas	
Indicador	1 - Formação dos professores da educação básica que atuam no atendimento educacional especializado (AEE), complementar ao ensino regular	
	PAR 2007	PAR 2011
Ação	Demanda: Municipal Descrição da Ação: Promover programas de formação e habilitação específica para professores que atuam em educação especial, nas escolas do campo, nas comunidades quilombolas e nas indígenas, e que contemplem também as temáticas: educação ambiental, educação para os direitos humanos, educação integral e integrada. Nome do Responsável: Maria Isabel de Araújo Cargo do Responsável: Professor Período Inicial: 01/07/2008 Período Final: 31/12/2008 Resultado Esperado: Gestores e educadores capacitados para educação inclusiva.	Demanda: Municipal Descrição da Ação: Assegurar as condições necessárias para que os professores que atuam no atendimento educacional especializado participem de cursos com formação específica para o AEE. Nome do Responsável: Maria Isabel de Araújo Cargo do Responsável: Professor (atua como Coordenadora do Núcleo de Atendimento às Diferenças Humanas - NADH) Período Inicial: 01/01/2012 Período Final: 30/12/2014 Resultado Esperado: Garantir formação continuada, em serviço, para os professores que atuam no AEE.
	Descrição da Subação: Oferecer curso de formação para gestores e educadores do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade. Estratégia de Implementação: Apoiar a formação continuada para gestores e educadores do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade, na modalidade presencial, com 40h/aula, para os municípios-pólo do programa. Programa: SEESP - Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade Unidade de Medida: professor(es) Forma de Execução: Assistência financeira do MEC	Descrição da Subação: Identificar os professores da Educação Básica que atuam no atendimento educacional especializado (AEE), nas salas de recursos multifuncionais, e garantir, no plano de formação continuada de professores, cursos nessa área, de acordo com a necessidade do sistema de ensino. Estratégia de Implementação: Visita às escolas para orientar a elaboração do PDE Escola Interativo e a apresentação do plano de formação continuada para os professores, garantindo a inclusão, no plano de formação continuada, de cursos para professores que atuam no AEE nas salas de recursos multifuncionais. Programa: Outros Unidade de Medida: visita(s) Forma de Execução: Executada pelo município

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do PAR de Uberlândia de 2007-2010 e 2011-2014

As ações evidenciam o foco definido no PAR para a questão da formação dos professores. Analisando as ações, encontram-se expressões como “continuar implementando diretrizes que propiciem a formação de 100% dos professores

que atuam na Educação Especial” e “continuar com as formações mensais para o Atendimento Educacional Especializado”, que explicitam a informação de que a SME de Uberlândia-MG já realizava ações no campo da formação de professores da Educação Básica para atuação em Educação Especial/Atendimento Educacional Especializado.

A seção a seguir apresentará os dados coletados por meio de entrevistas com profissionais (diretores, professores que atuam no AEE e docentes que atuam no Ensino Regular) acerca das ações do PAR e de suas implicações na realidade de uma escola municipal de Uberlândia-MG.

O PAR E SUAS IMPLICAÇÕES NA FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PARA ATUAÇÃO EM EDUCAÇÃO ESPECIAL NO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA-MG

Nesta seção, serão discutidos os dados coletados por meio de entrevistas realizadas com profissionais que atuam em uma escola da rede municipal de Uberlândia-MG que oferece o Ensino Fundamental e atende 900 alunos, distribuídos em três turnos. A escola selecionada para a pesquisa conta com 62 professores. O AEE foi criado na escola no ano de 2007 e atende 34 alunos.

Para a realização da pesquisa, foram entrevistados o diretor da escola e 12 professores, sendo que quatro atuam diretamente no Atendimento Educacional Especializado e oito, no Ensino Regular. Foi utilizado um roteiro de entrevista com questões prévias que serviram de referência para o diálogo, sem a intenção de engessar o movimento de interlocução pesquisador/entrevistado.

As entrevistas explicitaram alguns aspectos sobre a realidade do Atendimento Educacional Especializado e da atuação pedagógica tanto no contexto do AEE quanto no do Ensino Regular.

Quando questionados sobre as dificuldades encontradas para trabalhar com a demanda de alunos atendidos pelo AEE, os professores revelaram desafios e obstáculos presentes na realidade da escola.

A primeira coisa: acho que é a formação dos professores em geral, dos que estão na sala comum. Acho que isso é um ponto negativo. [...] Então, a dificuldade que vejo é em relação a nós que estamos aqui no AEE e à distância do nosso trabalho com o trabalho feito na sala regular. Essa é a dificuldade maior que vejo, que considero um ponto negativo. Agora, o ponto positivo é o retorno do nosso trabalho com os alunos, e isso é visto tanto no AEE como na sala de aula (Professora do AEE 1. Destaque nosso).

O depoimento menciona, mais uma vez, a questão da formação dos professores da sala de aula regular. A professora ressalta um descompasso entre o trabalho pedagógico realizado no contexto do AEE e o trabalho conduzido na sala de aula regular pelo professor regente. De fato, a formação dos professores em geral tem implicações no processo de escolarização do público-alvo da Educação Especial, uma vez que não pode ser compreendido como um processo fragmentado constituído por momentos estanques e desconexos entre o AEE e a sala de aula regular. A Nota Técnica n. 55/2013/MEC/SECADI/DPEE, orienta que o AEE seja “realizado em interface com os professores do Ensino Regular, promovendo os apoios necessários à participação e aprendizagem destes estudantes” (BRASIL, 2013, p. 1). No entanto, a realidade da escola investigada mostra que essa interface entre o docente do AEE e o professor do Ensino Regular não vem acontecendo de forma efetiva. Na verdade, percebe-se no depoimento que o professor que atua no AEE encontra dificuldade em estabelecer parceria com o docente da classe comum, seja pela falta de uma diretriz que estruture a possibilidade dessa ação no contexto da dinâmica da escola, seja pela ausência de tempo e espaço que impede o contato e a interlocução desses dois profissionais (ASSIS, MENDES; ALMEIDA, 2011).

Ressalta, assim, que para o êxito do processo de escolarização dos alunos público-alvo da Educação Especial, é necessário o desenvolvimento de um trabalho colaborativo entre o professor da classe comum e os docentes que atuam no AEE, na Educação Especial. Nesse trabalho compartilhado, tanto uns quanto os outros se comprometam com a responsabilidade de assegurar as condições necessárias para a escolarização desses educandos, rompendo com o abismo que separa o AEE e a sala de aula regular como dois espaços estanques.

No depoimento que se segue, apesar das dificuldades, a professora ressalta o aspecto positivo de seu trabalho em relação ao desenvolvimento dos alunos: “Agora, o ponto positivo é o retorno do nosso trabalho com os alunos, e isso é visto tanto no AEE como na sala de aula”. Não há como negar que esse “retorno” seria muito mais efetivo se houvesse o trabalho colaborativo entre os dois profissionais.

Para outro profissional, as dificuldades encontradas passam por outros elementos relacionados ao espaço físico, à acessibilidade e aos recursos didáticos:

Eu acho que as dificuldades são a falta de espaço físico e adequado [...] e em relação a materiais e recursos didáticos. Acredito que o problema maior se refere ao espaço físico e à avaliação do aluno do Atendimento Educacional Especializado, a dificuldade do registro de notas desse aluno. Eu acho uma dificuldade muito grande porque se pensou na inclusão e não se pensou como avaliar esse aluno. Não se pensou na falta de oficinas profissionalizantes para enquadrar esse aluno no mercado de trabalho (Professora do AEE 2 - Destaques nossos).

Vemos como positivo o crescimento dele [aluno] enquanto pessoa. Há ainda a questão da inclusão, que não é feita da maneira como deveria ser, não por causa das instituições e dos profissionais que estão aqui, mas por conta de toda uma política, e nem a falta de vontade de você atender adequadamente, mas sim, às vezes, em relação ao espaço físico. Por exemplo: a psicomotricidade não tem espaço para que seja possível desenvolver o trabalho de maneira adequada; assim, adequa-se da forma melhor possível para atender. Acho que ainda não vi o ponto negativo do AEE, porque vemos a mudança da criança que é atendida; não vemos o lado negativo, apenas o positivo. O ponto negativo seria não ser atendido como deveria ser no geral, na sala de aula comum. Acho que há mais ponto positivo do que negativo (Entrevista com a professora 4. Destaques nossos).

O trecho da entrevista destaca dificuldades como a inadequação do espaço físico e a falta de acessibilidade e de recursos didáticos, fatores que interferem tanto no trabalho do AEE como na sala de aula regular, podendo comprometer a atuação pedagógica com os alunos público-alvo da Educação Especial. Essas barreiras, citadas pelos professores, trazem à tona a informação de que a escola não acompanha as orientações do Decreto n. 7.611, de 17 de novembro de 2011, que dispõe sobre a Educação Especial, o Atendimento Educacional Especializado e dá outras providências, uma vez que não cumpre o que está previsto nos Artigos 3º e 5º:

Art. 3º São objetivos do Atendimento Educacional Especializado: I – prover condições de acesso, participação e aprendizagem no Ensino Regular e garantir serviços de apoio especializados de acordo com as necessidades individuais dos estudantes; [...] III – fomentar o desenvolvimento de recursos didáticos e pedagógicos que eliminem as barreiras no processo de ensino e aprendizagem; e [...] IV – assegurar condições para a continuidade de estudos nos demais níveis, etapas e modalidades de ensino (BRASIL, 2011, p. 1).

Em seu depoimento, a Professora 4 demonstra que a legislação ainda não vem sendo plenamente contemplada na realidade da escola investigada. Nesse contexto, a Professora 3 trouxe à tona outras questões para o debate, que também possuem forte interferência no processo de escolarização dos alunos:

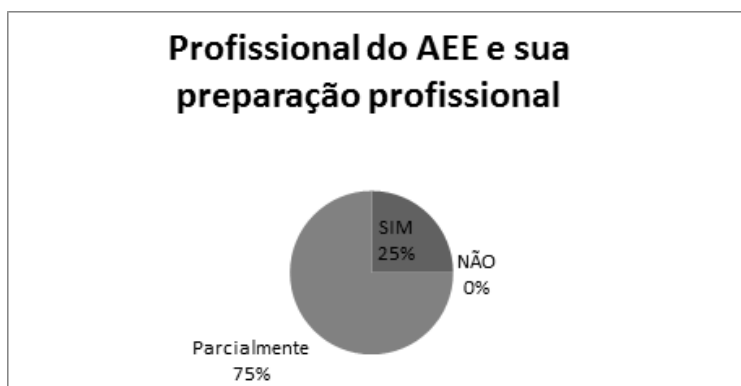
O ponto positivo é o atendimento na própria escola, no contraturno. O negativo é que falta uma equipe mais especializada, uma equipe multidisciplinar para atender essas crianças, porque muitas são encaminhadas e precisam de uma fonoaudióloga, de uma psicóloga para complementar o trabalho; é muito difícil para as mães conseguirem marcar consultas em postos de saúde, e a maioria não tem condição de pagar médicos particulares. Então, esses são os pontos negativos, sendo que deveria ter mais atendimento (Entrevista com a professora 3 - destaques nossos).

A fala aborda a ausência de uma equipe multidisciplinar, inviabilizando a possibilidade de o aluno ter acesso ao AEE na própria escola em que está matriculado no Ensino Regular. No entanto, a presença de uma equipe multidisciplinar na escola pode trazer implicações que precisam ser consideradas, dado que essa prática foi executada durante anos e levou à preponderância das questões relacionadas à saúde em detrimento das educacionais. As crianças ficavam reféns de laudos e atividades, tais como terapias de fala, visão etc., não tendo tempo disponível para as tarefas relacionadas ao processo de escolarização. Nesse sentido, tal questão precisa ser repensada com cautela pelos docentes.

Em síntese, dentre as dificuldades destacadas pelos professores que trabalham no AEE, foram mencionadas as seguintes: a formação dos docentes que atuam no AEE e na sala comum; a falta de espaço físico adequado, de acessibilidade e de materiais e recursos didáticos; as dificuldades na avaliação da aprendizagem; a preparação do aluno do AEE para o mercado de trabalho; e a falta de uma equipe especializada e multidisciplinar.

Em se tratando da atuação profissional, foi perguntado aos profissionais se eles se sentiam preparados para oferecer o AEE atendendo às exigências preconizadas pela atual política de Educação Especial. Os gráficos a seguir sintetizam os dados obtidos nas entrevistas. O primeiro deles apresenta as percepções dos professores que atuam no AEE:

Gráfico 1 - Preparação profissional dos profissionais do AEE na escola pesquisada



Fonte: Elaboração da pesquisadora com base em dados da pesquisa.

Percebe-se que, de acordo com a opinião dos profissionais, apenas 25% se consideram preparados para atuar no AEE; portanto, grande parte dos professores que atua no AEE ainda não se sente plenamente preparada para lidar

com os alunos público-alvo da Educação Especial. Esse dado indica a necessidade de preparo para esses profissionais e remete ao questionamento da qualidade dos cursos promovidos para eles, uma vez que o PAR de Uberlândia-MG traz a informação de que “quase 100% dos professores que atuam na Educação Especial possuem formação específica nessa modalidade, haja vista que temos feito a formação em serviços de alguns professores, conforme orientação do Ministério da Educação” (Uberlândia, 2007).

No que concerne às ações previstas no PAR que contemplam a Dimensão 2 - formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar - a Área 3 - formação de professores da Educação Básica para atuação em Educação Especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas - e o Indicador 1 - formação dos professores da Educação Básica que atuam no Atendimento Educacional Especializado (AEE), a pedagoga do NADH afirma que:

Na Dimensão 2 foi (e ainda é oferecida) a formação continuada para professores do AEE, apoio escolar e demais profissionais da escola. Os cursos abordam aspectos relativos ao AEE e sobre como organizar a oferta dos serviços da Educação Especial no contexto da escola comum regular. Os cursos são quinzenais para professores e pedagogos do AEE. [...] Os professores contam com formação continuada em serviço (Entrevista – Pedagoga do NADH).

No entanto, os depoimentos dos professores indicam que as ações que a SME têm realizado na formação dos profissionais do AEE não contribuem efetivamente na formação/qualificação para o exercício profissional no AEE, contradizendo as informações do PAR do município.

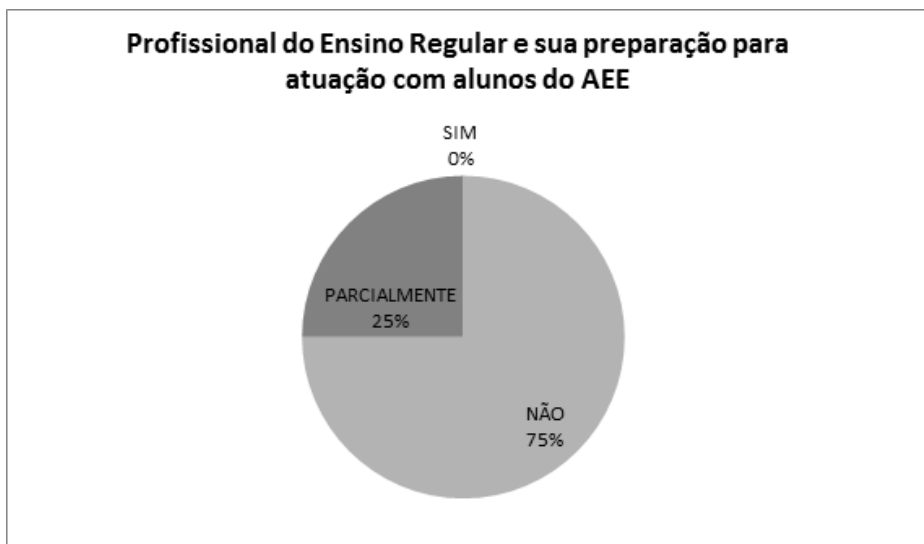
Esses dados mostram a necessidade de se repensarem as informações do técnico responsável pelo PAR e da pedagoga do NADH, que afirmam que ações são implementadas para assegurar a melhoria do Indicador 1 - formação dos professores da Educação Básica que atuam no Atendimento Educacional Especializado (AEE)/Área 3 - formação de professores da Educação Básica para atuação em Educação Especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas/Dimensão 2 - formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar. É preciso considerar como esses cursos têm sido realizados e os seus desdobramentos na prática docente do profissional que atua no AEE.

O PAR de 2011 afirma que “todos os professores que atuam no Atendimento Educacional Especializado participam ou participaram de cursos com formação específica para o AEE”, mas os dados das entrevistas revelaram que apenas 25% dos profissionais que atuam no AEE da escola investigada se

sentem preparados para essa função. É preciso avaliar como vem acontecendo essa formação e sua coerência com a realidade vivenciada pelos profissionais no dia a dia da escola.

Já os professores que atuam no Ensino Regular apresentaram as seguintes percepções acerca de sua preparação profissional para atuar com alunos do AEE:

Gráfico 2 - Preparação profissional dos profissionais da sala comum para escolarização de alunos do AEE na escola pesquisada



Fonte: Elaboração da pesquisadora com base em dados da pesquisa.

Os dados mostram que a maioria dos professores que atuam na sala de aula regular não se sente preparada para atuar com alunos do AEE, o que também ficou evidenciado nas entrevistas, segundo as quais a formação dos profissionais que atuam no Ensino Regular não oferece suporte para a atuação deles com alunos público-alvo da Educação Especial. Essa fragilidade na formação é explicitada nos depoimentos a seguir:

A dificuldade com o AEE é que não conhecemos todos os caminhos para trabalhar com eles e nem há no laboratório todos os materiais para serem trabalhados, como teclado apropriado; então, a dificuldade passa por aí (Entrevista com Professor do Ensino Regular 1. Destaques nossos).

As maiores dificuldades que vejo dizem respeito à adequação de material para esses alunos e à adequação de espaço físico; acho que isso é muito importante para o trabalho ficar bem desenvolvido. Tempo para estudo, para lidar com essa deficiência, com essa dificuldade desse aluno, acho que falta ainda mais conhecimento sobre como lidar, juntamente com a estrutura, que ainda é precária (Entrevista com Professor do Ensino Regular 2. Destaques nossos).

A primeira dificuldade é o não conhecimento da deficiência do aluno, sem ter segurança de conhecimento do caso. Eu já trabalhei com DA [Deficiência Auditiva], baixa visão e dificuldade motora. O mais difícil foi trabalhar com DA, pois, na época, não tinha nem conhecimento de Libras. Acho que a falta do conhecimento com o aluno é o aspecto mais difícil (Entrevista com Professor do Ensino Regular 4 - destaques nossos).

Recursos e a falta de capacitação são as principais dificuldades (Entrevista com Professor do Ensino Regular 7 - destaques nossos).

Os depoimentos explicitam as dificuldades enfrentadas por esses profissionais, o que pode comprometer o processo de escolarização dos alunos. Tais dados permitem inferir que a formação continuada de professores para a prática de uma escola inclusiva ainda se encontra distante da realidade da escola investigada. Nesse sentido, há a necessidade de se pensar em políticas de formação continuada, a fim de contribuir na construção de concepções e práticas para que seja garantido o processo de escolarização dos alunos público-alvo da Educação Especial, uma formação de acordo com a realidade em que esses profissionais vivem, pois, para oferecer uma educação de qualidade para todos os educandos, “a escola precisa capacitar seus professores, preparar-se, organizar-se, enfim, adaptar-se” (GLAT; FERNANDES, 2005, p. 38).

Sendo assim, os dados evidenciam que ações destinadas à formação dos professores que atuam no Ensino Regular precisam ser realizadas para que seja garantida uma escolarização de qualidade aos alunos público-alvo da Educação Especial para além das ações do AEE, no contexto da sala comum:

Assim, pode-se apontar que, na realidade, os professores de ensino comum necessitam de uma sólida formação como um bom professor e de conhecimento e experiência sobre algumas questões relevantes sobre os alunos com necessidades educacionais especiais e os recursos que podem ser utilizados na sua aprendizagem escolar. A questão central, na formação de professores de ensino comum capacitados para atender alunos com necessidades educacionais especiais em suas classes comuns, é então decidir que conhecimento e que experiência devem ser proporcionados a esses professores (OMOTE, 2003, p.157).

Essa lacuna explicita uma limitação do PAR, que não contempla, na etapa de diagnóstico, a formação de professores que atuam nas salas comuns e sua formação para trabalhar em Educação Especial. O PAR limita-se à formação dos professores que atuam no AEE, como se a inclusão fosse responsabilidade exclusiva dos profissionais que atuam nessa frente.

Tal concepção pode comprometer o processo de inclusão dos alunos público-alvo da Educação Especial no contexto da sala de aula regular, considerando que a escolarização dos estudantes público-alvo da Educação Especial é de responsabilidade da escola comum, do professor do Ensino Regular

em que está criança está matriculada regularmente. Entretanto, setenta e cinco por cento dos professores entrevistados afirmaram que não se encontram preparados para a atuação em Educação Especial.

Esses dados suscitam algumas inquietações: como vem sendo realizado o processo de escolarização desses alunos na sala de aula comum, uma vez que essa preocupação não é considerada nas dimensões do PAR?

Nesse sentido, pode-se inferir que ainda há muitas dificuldades das políticas para incluir e oferecer atendimento adequado aos alunos da Educação Especial (PRIETO, 2002). Isso implica, por um lado, a necessidade de ações comprometidas com a concepção de Educação Inclusiva para além dos serviços do AEE e, por outro, a necessidade de políticas de formação de professores na perspectiva da inclusão que considerem as reais demandas da escola pública e de todos os profissionais que nela atuam.

Os depoimentos a seguir referendam essa necessidade e apontam as limitações da política de formação continuada oferecida pela SME, no que se refere à Educação Especial na perspectiva inclusiva:

Eu acho que poderia estar mais adequada. Quando você começa a procurar algo fora, que você começa a ter outros conhecimentos fora [da sala de aula], você percebe que está muito aquém. A coisa tem que caminhar com mais rapidez, com mais agilidade em nível de conhecimento. Acho que os cursos ainda estão deixando a desejar (Entrevista com professora do

AEE 1- destaques nossos).

São cursos interessantes, mas deixam um pouco a desejar. Sou muito curiosa, Aprendo muito, busco informação sempre na internet, sempre quando aparece algum aluno na escola com alguma deficiência que não conhecemos, procuro me capacitar sozinha porque acho que precisamos muito de informação voltada para a nossa prática no dia a dia da escola. (Entrevista com professora do AEE 2 - destaques nossos).

Atende às minhas necessidades; por meio dos cursos a gente complementa, pesquisa. São muitos canais que temos para complementar esses cursos. Estamos sempre nos atualizando, lendo coisas novas que saem nos sites do MEC; então, estamos temos procurado crescimento (Entrevista com professora do AEE 3 - destaques nossos).

Eu já fiz Braille e Libras, o que tem atendido às nossas ações no AEE. Já fiz também o [curso] da UFU, que nos mostra uma visão muito grande. Os cursos são muito bons; eles tendem a atender às necessidades que temos aqui dentro, e os que fiz foram muito bons (Entrevista com Professora do AEE 4. Destaques nossos).

Os depoimentos dos professores que atuam no AEE, no que tange à formação continuada oferecida pela SME, mostram que os cursos oferecidos por essa instituição não atendem plenamente às necessidades de formação dos

profissionais que atuam no AEE. Até mesmo os professores 3 e 4, que afirmam que os cursos “atendem às suas necessidades” e que “são muitos bons”, realizaram outros cursos e estudos para “complementar” essa formação.

Tais dificuldades são identificadas com maior ênfase nos depoimentos dos professores que atuam no Ensino Regular:

Na verdade acho um pouquinho fraco o que a secretaria oferece [em questão de cursos], pois, com a demanda de alunos que temos dentro da escola e a demanda de problemas que percebemos, acho que o que a secretaria oferece é muito pouco. Precisaria investir mais nos professores, porque todas as escolas têm alunos com necessidades especiais variadas. Deve haver mais recursos e cursos mais direcionados para poder atender de forma eficaz. Talvez seja até esse o motivo de o professor não acreditar nas possibilidades de o aluno ser incluso para que ele possa, pelo mínimo possível, estar se desenvolvendo (Entrevista com professor do ensino regular 1 - destaques nossos).

A formação continuada para o trabalho com alunos da Educação Especial não atende minhas necessidades. (Entrevista com professor do ensino Regular - destaques nossos).

Acho que o respaldo é pouco, a pessoa que estuda para aquilo é que tem mais condições – penso dessa forma. Só a formação de um ano não contempla; tem de ser mais aprofundado para trabalhar com essas dificuldades, visto que tem de ser um profissional com experiência para fazer um diagnóstico seguro e fazer os encaminhamentos (Entrevista com professor do ensino regular 7 - destaques nossos).

Apenas um professor afirmou que o curso feito na área da Educação Especial lhe ofereceu suporte para atuação profissional, apesar de mencionar que fez apenas um:

Sim, eu penso que o curso que fiz me deu suporte. É lógico que cada professor também precisa correr atrás para aperfeiçoar a capacitação que teve e personalizá-la dentro da área que ele trabalha, só que muitos infelizmente não fazem isso. Creio que o curso dá esse suporte, sim (Entrevista com professor do ensino regular 8 - destaques nossos).

Enquanto isso, dois professores afirmam que não sabem avaliar a qualidade dos cursos oferecidos pela SME na área da Educação Especial:

Como não fiz nenhum curso voltado para a Educação Especial, não posso dizer que eles não atendem. Acredito que toda formação continuada voltada para as crianças que têm alguma deficiência especial melhora, sim, o trabalho do professor em sala de aula. É uma coisa boa que temos de tirar proveito disso para aplicar na escola (Entrevista com professor do ensino regular 4 - destaques nossos).

Não sei te responder, pois não participo de nenhuma formação nessa área (Entrevista com professor do ensino regular 5 - destaques nossos).

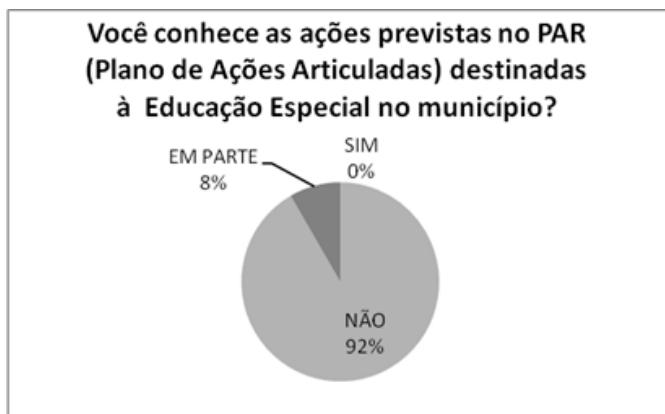
Nesses depoimentos, confirma-se que os cursos oferecidos pela SME não são oferecidos aos professores da escola investigada que atuam na sala de aula regular, dentro da carga horária destinada à formação continuada.

Considerando esses depoimentos, pode-se afirmar que, da mesma forma que se pensa em uma escola inclusiva com um novo paradigma, uma nova visão de educação, a formação do professor também necessita ser repensada. Deve haver uma formação que ultrapasse o tecnicismo e o conteudismo ainda presentes na maioria dos cursos de formação (MESQUITA, 2007; OLIVEIRA, 2009).

No roteiro da entrevista, foram abordadas algumas questões diretamente relacionadas ao PAR de Uberlândia-MG, com o objetivo mapear as percepções dos profissionais que atuam na Rede Municipal de Ensino acerca das ações do PAR destinadas à estruturação, à organização e ao desenvolvimento do Atendimento Educacional Especializado, bem como à formação continuada de professores em Educação Especial.

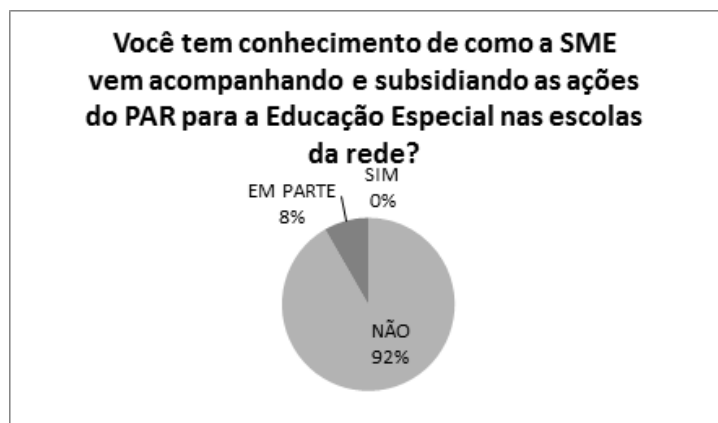
Os dados mostram que os profissionais que atuam na escola investigada desconhecem essa política federal. O quadro a seguir revela que os debates acerca do PAR não chegam ao interior da escola e não fazem interlocução com os atores que nela atuam:

Gráfico 3 - Conhecimento das ações do PAR



Fonte: Dados da pesquisa

Gráfico 4 - Conhecimento das ações da SME para acompanhamento do PAR



Fonte: Dados da pesquisa

Os dados mostram que a dinâmica de implementação do PAR dá continuidade à tradição de muitas políticas educacionais advindas de órgãos centrais que não consideram os diferentes atores envolvidos, colocando-os na posição de meros executores de instruções e ações impostas por decisões políticas que desconhecem e não compreendem.

Nas falas dos sujeitos escolares, ficou evidente o fato de que políticas como o PAR, assim como outras, chegam à realidade municipal sem que aconteça uma interlocução com os sujeitos que realizam a educação no contexto escolar. Diante disso, observa-se na escola investigada que as ações e subações do PAR não refletem totalmente os anseios e as reais necessidades dessa instituição.

O desconhecimento da política do PAR pelos profissionais da escola investigada pode ser interpretado como resultado da pouca participação e da falta de informações sobre o PAR na instituição de ensino. O PAR, em suas ações e subações, não é compreendido pelos profissionais que atuam na escola. Esse “desconhecimento” pode ser resultado de um processo de elaboração da política realizado de forma restrita aos gabinetes da SME, envolvendo apenas técnicos e profissionais que têm vínculo direto com a administração municipal.

Torna-se importante repensar a forma como se dá a participação da comunidade na definição, no acompanhamento e na avaliação das ações do PAR, no sentido de garantir um processo em que todos podem compreender a importância dessa política no contexto da educação municipal. Assim, serão asseguradas as condições necessárias para que as ações dessa política possam se materializar na realidade das escolas e atender às demandas ora apresentadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como propósito analisar as ações do Plano de Ações Articuladas destinadas à Educação Especial na perspectiva Inclusiva, bem como seus efeitos na formação continuada de professores para atuar nos processos de escolarização de pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, tanto na sala de aula regular como no Atendimento Educacional Especializado, no município de Uberlândia-MG.

Em relação às ações do PAR destinadas à Dimensão 2, tendo como foco a formação de professores da Educação Básica para atuação em Educação Especial no município de Uberlândia-MG, outras considerações podem ser feitas a partir dos dados analisados. Primeiramente, a presente investigação demonstrou que o diagnóstico e as ações do PAR de Uberlândia-MG trazem a informação de que a SME dessa cidade já realizava ações no campo da formação de professores da Educação Básica para atuação em Educação Especial/Atendimento Educacional Especializado antes da instituição do PAR. Dentre essas ações destinadas à Educação Especial, destaca-se a execução do programa do MEC intitulado Educação Inclusiva: Direito à Diversidade, que permaneceu no PAR do referido município, em 2007, como a principal ação destinada à Dimensão 2 do PAR (Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar).

Foi possível identificar que muitas demandas da escola não foram contempladas nas ações do PAR, levantando-se o questionamento acerca da coerência das ações previstas no PAR do município e as reais necessidades vivenciadas na escola e sentidas por seus profissionais. Além disso, as percepções dos professores indicaram que as ações realizadas pela SME na formação dos profissionais do AEE não têm contribuído de forma efetiva na formação/qualificação para o exercício profissional no AEE, contradizendo as informações do PAR do município. A maioria dos professores que atuam no AEE e na sala de aula regular não se sente preparada para atuar com alunos do AEE; logo, a formação continuada não atende às reais necessidades para uma atuação dos docentes com alunos público-alvo da Educação Especial, o que explicita a fragilidade na formação continuada desses professores para a prática de uma escola inclusiva.

Outra consideração a ser feita, a partir da investigação realizada, refere-se à dinâmica de elaboração/execução do PAR. A presente pesquisa evidenciou que o PAR, de acordo com a percepção dos profissionais da escola investigada, não conseguiu romper com a tradição de muitas políticas educacionais propostas por órgãos centrais que não consideram os diferentes sujeitos envolvidos, como

é o caso dos docentes, colocando-os na posição de meros executores de ações e decisões políticas que desconhecem. Na escola investigada, a política do PAR não é de conhecimento dos profissionais, o que leva a um comprometimento das ações dessa política, pois as demandas e necessidades vivenciadas na escola podem não ter sido ouvidas. Esse desconhecimento revela outra tradição que acomete a política educacional brasileira: a falta de informações e a pseudoparticipação dos educadores nos rumos das decisões políticas. Diante disso, justifica-se a necessidade de repensar e rever o PAR, no sentido de aproximá-lo da realidade das escolas, criando mecanismos reais que possam envolver ativamente os profissionais que atuam diretamente na instituição de ensino, *locus* onde se concretiza a educação de qualidade, objetivo maior que deveria ser assumido por toda a política educacional.

As considerações realizadas até aqui não têm a pretensão de encerrar o debate, mas de abrir novos olhares e pensar novas possibilidades para que as boas intenções e as promessas em prol de uma educação de qualidade sejam efetivadas. Não se deve utilizar o conceito de “qualidade” utilizado como *slogan* em muitas políticas que trazem efeitos nocivos para a educação, mas sim conceito de “qualidade” que garanta a aprendizagem com êxito, considerando as diferentes dimensões envolvidas, que vão desde as condições externas econômicas e sociais que acometem a escola até as condições internas relativas aos processos de organização, gestão e de ensino e aprendizagem, tendo em vista a garantia do sucesso dos estudantes. Daí a importância de novas reflexões, novos olhares, novas investigações; afinal, o desafio de consolidação de uma educação de qualidade continua em aberto.

REFERÊNCIAS

ASSIS, C.P; MENDES, E.G.; ALMEIDA, M.A. Ensino colaborativo: um relato de experiência sobre o desenvolvimento de parceria. **Educere et Educare – Revista de Educação**, v. 6., n. 11, p.1-15, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política de Nacional de Educação Especial na Perspectiva de Educação Inclusiva**. Brasília: MEC/SEESP, 2008a.

_____. **Decreto nº 6.571**, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre o atendimento educacional especializado, regulamenta o parágrafo único do art. 60 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e acrescenta dispositivo ao Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, Casa Civil, set. 2008b.

_____. **Resolução nº 4, de 02/10/2009.** Institui Diretrizes Operacionais para o AEE na Educação Básica, modalidade Educação Especial. Resolução CNE/CEB 4/2009. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, p. 17,5 de outubro de 2009. Disponível em: < http://peei.mec.gov.br/arquivos/Resol_4_2009_CNE_CEB.pdf>. Acesso em 18 mar. 2014.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Ações Articuladas - PAR 2011-2014.** Guia Prático de Ações para Municípios. Brasília: SEB/MEC, 2011.

_____. **Nota técnica nº. 55/ 2013, 10 de maio de 2013.** Orientação à atuação dos Centros de AEE, na perspectiva da educação inclusiva. Disponível em: <http://www.ppd.mppr.mp.br/arquivos/File/NOTATECNICAN055CentrosdeAEE.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2014.

GLAT, Rosana; FERNANDES, Edicléa Mascarenhas. Da Educação Segregada à Educação Inclusiva: uma Breve Reflexão sobre os Paradigmas Educacionais no Contexto da Educação Especial Brasileira. **Revista Inclusão** nº 1, p. 35-39, 2005, MEC/ SEESP.

MESQUITA, A. M. A. **A formação inicial de professores e a educação inclusiva: analisando as propostas de formação dos cursos de licenciatura da UFPA.** 2007. 218 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

OLIVEIRA, A.A.S. A política de formação de professores para educação especial: a ausência de diretrizes ou uma política anunciada, In: PINHO, S. Z. (Org.). **Formação de educadores: o papel do educador e sua formação.** São Paulo: editora UNESP, 2009, p. 257-271.

OMOTE, S. A formação do professor de educação especial na perspectiva da inclusão. In: BARBOSA, Raquel L. L. (Org.). **Formação de educadores: desafios e perspectivas.** São Paulo: UNESP, 2003. p. 153-169.

PRIETO, R. G. A construção de políticas públicas de educação para todos. In: PALHARES, M. S.; MARINS, S. C. (Orgs.). **Escola inclusiva.** São Paulo: EdUFSCAR, p. 45-59, 2002.

RODRIGUES, Cibele Maria Lima. O Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do nordeste: pretextos, proposições e o contexto da prática pedagógica e currículo. **ESPAÇO DO CURRÍCULO**, v.6, n.2, p.292-306, Maio a Agosto de 2013.

UBERLÂNDIA (MG). **Plano de Ações Articuladas**. Uberlândia, MG: Secretaria Municipal de Educação, 2007.

_____. **Plano de Ações Articuladas**. Uberlândia, MG: Secretaria Municipal de Educação, 2011.

VANILDA APARECIDA DE SOUZA possui graduação em Pedagogia, Mestrado em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia, na linha de pesquisa Estado, Política e Gestão em Educação. Professora efetiva da Rede Municipal de Educação de Uberlândia-MG. Endereço: Rua Delfim Moreira n. 224. Bairro Custódio Pereira. Uberlândia-MG. E-mail: vanisouzza@yahoo.com.br

LÁZARA CRISTINA DA SILVA possui graduação em Pedagogia pelo Centro Universitário do Triângulo (1994), mestrado em Educação pela Universidade de Brasília (1998) e doutorado em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia (2009). Atualmente é professor Adjunto da Universidade Federal de Uberlândia. Foi coordenadora do Centro de Ensino, Pesquisa, Extensão e Atendimento em Educação Especial - CEPAE/FACED/UFU de 2009 a 2013. Foi Coordenadora da Linha de Pesquisa Estado, Política e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFU de abril de 2010 a maio de 2015. Coordenadora do Curso de Pedagogia da UFU. Endereço: Av. João Naves de Ávila, 2121 - Bloco 1G - Campus Santa Mônica - CEP 38400-902 - Uberlândia - MG. E-mail: lazara_cristina@hotmail.com

*Recebido em abril de 2016
Aprovado em junho de 2016*

Educação escolar como direito: a escolarização do preso nas legislações penal e educacional

School education as a right: the schooling of prisoners in penal and educational legislation

Educación escolar como un derecho: la escolarización de los detenidos en las legislaciones penal y educativa

JÚLIO GOMES ALMEIDA
ROGÉRIO QUEIROZ DOS SANTOS

Resumo: O presente artigo apresenta os resultados de uma pesquisa que assumiu como objeto de estudo a garantia de direito à educação às pessoas que se encontram privadas de liberdade. Os objetivos foram discutir como esse direito é tratado na legislação penal e na educacional bem como identificar ações desenvolvidas pelo poder público do estado de São Paulo com vistas à efetivação desse direito. No desenvolvimento da pesquisa, recorremos a dois corpos teóricos e legais. Por um lado, autores reconhecidos no campo da educação e legislação que organizam esse campo e, de outro, autores com produção significativa no campo do direito penal e legislação a ele relacionada. Como princípio e horizonte foram assumidos os preceitos da carta constitucional de 1988. No que concerne às ações com vistas à garantia desse direito, verifica-se que elas têm advindo tanto do governo federal quanto do governo estadual, porém precisam ser ampliadas e orientadas no sentido de colocar no centro da questão prisional a desigualdade social.

Palavras-chave: Educação escolar; sistema prisional; direito à educação.

Abstract: This study presents the results of a survey that took as study object the right to education to people deprived of liberty. The objectives were to discuss how this right is viewed in criminal and educational laws and to identify actions developed by the government of the state of São Paulo with a view to the realization of this right. In this research were used two theoretical and legal organizations. Recognized authors in the field of education and legislation were searched and also authors with significant production in the criminal law field and legislation related to this issue. The constitutional charter of 1988 was the starting point. In relation of the actions in order to ensuring this right we see that they have been done by the federal government and by the state government, but they need to be extended and oriented to put social inequality in the center of the prison issue.

Keywords: School education; prison system; right to education.

Resumen: El presente estudio presenta los resultados de una investigación que tomó como objeto de estudio el derecho a la educación a las personas que se encuentran privadas de libertad. Los objetivos fueron discutir cómo este derecho es tratado en las leyes penales y educativas e identificar las acciones desarrolladas por el gobierno de la provincia de Sao Paulo, con miras a la realización de este

derecho. En el desarrollo de esta investigación se utilizaron dos referencias teóricas y legales. Por un lado, autores reconocidos en el campo de la educación y la legislación que organizan este campo y, por otro lado, autores con producción significativa en el campo del derecho penal y legislación relacionada con este tema. Como principio y horizonte fueron asumidos los preceptos de la carta constitucional de 1988. En relación con las acciones con el fin de garantizar este derecho, se verifica que ellas se han llevado a cabo tanto por el gobierno federal como por el gobierno estatal, pero necesitan ser ampliadas y orientadas para poner en el centro de la cuestión de la prisión la desigualdad social.

Palabras clave: Educación escolar; sistema penitenciario; derecho a la educación.

INTRODUÇÃO

Um dos desafios colocados pela Constituição de 1988 para a sociedade brasileira foi a garantia do direito de todos à educação escolar desde o nascimento e a definição de responsabilidades dos entes federados sobre a garantia desse direito, independentemente da condição social ou da situação civil.

O princípio de que todos, inclusive aqueles que se encontram privados de liberdade, são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza, encontra-se previsto no artigo 5º da Carta Magna de 1988, como vemos a seguir:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país, a inviolabilidade do direito a vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. (BRASIL, 1988, Art. 5º).

Da leitura desse artigo depreende-se que a educação é, também, um direito da pessoa que se encontra em situação de privação de liberdade e que o estado tem a obrigação de garantir-lhe esse direito. Em consonância com o preceito constitucional, a Lei 9394/96 estabelece objetivos e diretrizes e reitera a responsabilização dos entes federados no desenvolvimento de ações para alcançá-los.

Entre essas diretrizes e objetivos, vale destacar que, entre outras coisas, essa lei estabelece, em seu Artigo 5º, o acesso público e gratuito ao Ensino Fundamental e ao Ensino Médio a todos os que não os tenham concluído na idade própria por meio da oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas a suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola.

Além de reiterar o direito Constitucional à educação, a lei aponta meios para que o cidadão cobre do poder público a garantia desse direito. Na mesma direção da Lei 9394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, vêm as Leis

12.852/13, que institui o Estatuto da Juventude, preconizando a garantia de direito de acesso à educação escolar a todos os jovens e adultos privados de liberdade ou egressos das unidades prisionais, e a Lei 12.433/2011 (BRASIL, 2011), que altera a Lei 7.210/1984, de Execuções Penais (BRASIL, 1984), para incluir o benefício de remição de pena para aqueles que frequentarem modalidades escolares oficiais. A experiência no acompanhamento de pessoas que por algum motivo encontram-se em situação de cárcere tem evidenciado que, em algum momento, a muitas delas foi negado o direito à educação e, em muitos casos, os motivos que levaram a pessoa ao cárcere estão relacionados à negação desse direito. Tal situação enfatiza a relevância social da pesquisa, uma vez que, nesses casos, a inclusão dos presos no sistema educacional, além de reparar uma injustiça pode também contribuir para que estes sejam incluídos no sistema social.

Contudo, hoje muito se discute sobre a incapacidade de os sistemas prisionais contribuírem para dar ao preso condições de participação na vida social. A ideia que se tem do sistema prisional é a de que ele é muito caro para a sociedade e que as pessoas que por ela passam geralmente saem piores. Nesse contexto, a questão fundamental é saber se existem de fato políticas de inclusão do preso no sistema educacional e se essa inclusão contribui para que o sistema prisional cumpra o que dele se espera: formar a pessoa do preso para o convívio social.

A Carta Magna também atribui à educação papel importante no desenvolvimento nacional, na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade e na promoção do bem de todos, sem preconceito de gênero, raça, etnia, cor, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Dessa forma, buscamos identificar ações propostas pelo poder público na perspectiva de garantia desse direito.

A educação pode ter grande relevância para a formação da dignidade da pessoa humana, seja pela inclusão social, pela possibilidade do profissionalismo ou de crescimento pessoal, seja pela contribuição para uma vivência digna, calcada no conhecimento de seus direitos e dos direitos dos outros.

O TRAÇADO METODOLÓGICO

No desenvolvimento da pesquisa adotamos a abordagem qualitativa, embora na descrição de alguns dados tenhamos utilizado de elementos da abordagem quantitativa como a apresentação de tabelas informando dados sobre quantidade de presos, percentuais de presos que frequentam a escola, organizado por idade e sexo etc. Embora tenhamos feito uso desses recursos prevaleceu no desenvolvimento do trabalho a reflexão mais livre sobre esses dados.

A realização deste trabalho se deu a partir de um levantamento bibliográfico e da legislação sobre a questão do direito à educação e sobre a questão prisional, procurando ter como horizonte uma atitude compreensiva da situação do direito à educação das pessoas que se encontram privadas de liberdade. Assim, realizou-se uma revisão de literatura do campo educacional, no que se refere ao direito à educação, e do campo das ciências jurídicas, no que se refere ao sistema de execução penal.

Além do levantamento realizado por meio de livros, artigos, teses e dissertações, examinamos também os diplomas legais que tratam da garantia de direitos, sobretudo do direito à educação, o foco da pesquisa. Assim, a análise documental apresenta-se como importante instrumento na produção de dados. Além desse procedimento recorreu-se também à reflexão sobre a própria prática, uma vez que o objeto de estudo emerge do cotidiano de uma militância no campo do direito criminal, onde com frequência depara-se com pessoas às quais o direito à educação foi negado.

O estudo evidencia a Constituição de 1988 como marco no processo de democratização da sociedade brasileira e, por conseguinte, da história da educação escolar que aqui vem se desenvolvendo desde a chegada da Companhia de Jesus. A partir dessa constituição - a chamada Constituição Cidadã - verifica-se que várias leis, decretos, portarias e resoluções foram editados para dar cumprimento aos direitos sociais por ela garantidos a todos os cidadãos brasileiros. Entre essas leis, vale destacar a Lei 9.394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei 12.852/13, Estatuto da Juventude, a Lei 12.433/11, que altera a Lei 7.210, que trata da execução penal, para incentivar o estudo nos presídios, a Resolução 02/10 do Conselho Nacional de Educação (CNE), que trata da educação nos presídios, além da Constituição Estadual Paulista e uma série de decretos voltados para a garantia do direito do preso à educação. Dentro da legislação estadual mereceu atenção especial o Decreto 56.800/11 que cria o Programa de Educação nas Prisões (PEP), que possibilita a Resolução conjunta da Secretaria de Estado de Educação (SEE-SP) e da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP-SP), com vistas à efetivação da educação obrigatória e gratuita nas unidades prisionais do estado de São Paulo.

Tais procedimentos foram de grande importância na identificação de ações que o Governo do Estado de São Paulo vem implementando para garantir o direito dos presos à educação. Possibilitaram também uma reflexão crítica sobre essas ações, que, embora se façam presentes nos presídios, precisam ser aperfeiçoadas e ampliadas.

EDUCAÇÃO NO SISTEMA PRISIONAL: ASPECTOS LEGAIS E CONCEITUAIS

Assegurar a pessoas que se encontram privadas de liberdade o direito à educação pode ser considerado um esforço importante no sentido de promover a construção de uma sociedade justa. O exame da produção científica e da legislação educacional e penal no Brasil nas últimas décadas mostra que o estado brasileiro deu passos significativos no sentido da garantia a todos do direito à educação, incluindo as pessoas privadas de liberdade, condição essencial para construção de uma sociedade alicerçada na justiça social. Exemplo desse esforço é a adesão do Brasil a acordos internacionais voltados para a garantia do direito de todos à educação como ferramenta importante no processo de inclusão social.

Embora haja questionamentos a esses acordos, sobretudo no que se refere ao caráter pouco claro da ideologia que os orienta e sobre a autonomia para construção de uma agenda educacional para a nação, eles têm contribuído para discussões importantes no processo de construção de uma sociedade democrática. Vale destacar nesses acordos a indicação de que a educação assuma como horizonte, entre outros aspectos, o desenvolvimento sustentável, a paz e a democracia, bem como a promoção do respeito aos direitos humanos, a busca de superação das desigualdades educacionais contra todas as formas de preconceitos e discriminação.

Segundo Azanha (1989), é relativamente recente no Brasil olhar a educação como problema nacional. Embora em períodos como Brasil Colônia e Império e mesmo no início da República se tenha debatido educação, foi sempre em uma perspectiva pontual, ligada à questão religiosa ou à educação dos filhos das famílias abastadas. O entendimento de que o direito à educação assumiu diferentes visões em contextos históricos diferentes permite situar a fixação desse direito na Constituição de 1988 no quadro de lutas dos movimentos sociais pela construção de uma sociedade mais justa, solidária e humana. Nesse contexto iniciativas como utilização do tempo de estudo para remição da pena de presos condenados constitui mais um passo no sentido da universalização do acesso à educação escolar no Brasil.

Por outro lado, verificam-se também mudanças no que se refere ao tratamento dado às pessoas que se encontram no cárcere. O crime e o castigo sempre foram presenças constantes na história humana e percebe-se que, ao longo da história, as formas de punição àqueles considerados criminosos foram sendo aperfeiçoadas, incorporando valores tais como o direito do preso a julgamento

e a ter respeitada sua dignidade humana no período de reclusão. Vale destacar que, nessa perspectiva, a prisão assume também um caráter educativo, isto é, de preparação do preso para o convívio social.

Durante séculos a maneira como eram punidas aquelas pessoas que praticavam atos definidos pela sociedade como criminosos ou, por aqueles que detinham o poder, como crime dependia da boa ou má vontade destes ou da necessidade de diversão social. A prisão não fazia parte da pena. Era considerada apenas como custódia do estado, isto é, a pessoa ficava presa esperando a sentença, frequentemente constituída por formas cruéis de castigo, inclusive a pena capital. Uma evolução na forma de punição foi a transformação da prisão-custódia em prisão-pena, isto é, a prisão fazendo parte da punição e não mais se resumindo a um tempo onde o acusado ficava aguardando a condenação e a sentença. Na ideia de prisão-pena foram incorporados dois princípios importantes: os princípios da legalidade e do humanismo.

A partir da inclusão desses conceitos, a prisão, além do caráter punitivo, assume também um caráter educativo, voltado para a preparação do preso para o convívio em sociedade. Ao definir a educação como direito de todos, inclusive das pessoas que se encontram privadas de liberdade, a legislação brasileira dá um passo importante no sentido de reconhecimento de que aquele que erra precisa ter oportunidade de reparar o próprio erro. Além disso, também reconhece que determinadas condições podem induzir ao erro.

O preceito constitucional da educação como direito público subjetivo é também um dos princípios orientadores da Lei 13.005/14, que institui o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), onde se definem metas educacionais para o Brasil a serem atingidas até 2024.

No que concerne especificamente à educação no cárcere, o CNE/CEB, por meio da Resolução 2/10, (BRASIL, 2010a), estabelece as diretrizes nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos *em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais*. Nessas diretrizes, é possível entender que o Conselho Nacional de Educação (CNE) enfatiza o diálogo entre a legislação penal, tratados internacionais referentes à garantia do direito de todos a educação, como vemos a seguir:

As ações de educação em contexto de privação de liberdade devem estar calcadas na legislação educacional vigente no país, na Lei de Execução Penal, nos tratados internacionais firmados pelo Brasil no âmbito das políticas de direitos humanos e privação de liberdade, devendo atender às especificidades dos diferentes níveis e modalidades de educação e ensino e são extensivas aos presos provisórios, condenados, egressos do sistema prisional e àqueles que cumprem medidas de segurança. (BRASIL, 2010, art. 2º).

A Lei 7.210/84 de Execução Penal (BRASIL, 1984) já previa acesso do preso à educação escolar. Embora seja uma lei anterior à Promulgação da Constituição de 1988, percebe-se que a mesma já assume aspectos do processo de democratização pelo qual o país vinha passando, que têm como marco a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), como vemos nos artigos seguintes:

A assistência educacional compreenderá a instrução escolar e a formação profissional do preso e do internado. [...] O ensino de 1º grau será obrigatório, integrando-se no sistema escolar da Unidade Federativa. [...] As atividades educacionais podem ser objeto de convênio com entidades públicas ou particulares, que instalem escolas ou ofereçam cursos especializados. (arts. 17, 18 e 20).

Nesse mesmo diapasão, temos o decreto federal nº 6.049, de 27 de fevereiro de 2007 que aprova o regulamento penitenciário federal (BRASIL, 2007) e, também, prevê a assistência educacional ao preso em unidades penais federais, inclusive aos presos em regime disciplinar diferenciado.

Seguindo o mesmo norte, a resolução nº. 03/09 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária CNPCP (BRASIL, 2009) define diretrizes nacionais para a oferta, disponibilização e operacionalização de educação nos estabelecimentos penais, calcadas na legislação educacional vigente no país e na Lei de Execução Penal, devendo atender às especificidades dos diferentes níveis e modalidades de educação e ensino, podendo contemplar, além das atividades de educação formal, propostas de educação não-formal e formação profissional, bem como a inclusão da modalidade de Educação a Distância.

As ações de educação no contexto prisional devem estar calcadas na legislação educacional vigente no país e na Lei de Execução Penal, devendo atender as especificidades dos diferentes níveis e modalidades de educação e ensino. (BRASIL, 2009, art. 2º).

Outro passo importante no que se refere à criação de condições para a garantia do direito do preso à educação foi a aprovação da Lei 12.433/11 (BRASIL, 2011b), que institui a remição de parte do tempo de execução da pena por estudo ou por trabalho: “O condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir, por trabalho ou por estudo, parte do tempo de execução da pena” (BRASIL, 2011b, art. 126).

Cabe salientar que, antes dessa lei, existia a Súmula 341/2007, do Superior Tribunal Justiça (STJ), que determinava ao judiciário aplicar a remição na execução da pena ao recluso quando este estuda (BRASIL, 2007b). Dessa forma, essa lei veio consolidar uma prática já existente no sistema judiciário.

Vale ainda mencionar o decreto, federal 7.626/11 que institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional (PEESP), com a finalidade de ampliar e qualificar a oferta de educação nos estabelecimentos penais, contemplando a Educação Básica, Educação de Jovens e Adultos, Educação Superior, Educação Profissional e Tecnológica e promover reintegração social da pessoa em privação de liberdade por meio da educação (BRASIL, 2011a).

Essa legislação prevê alguns objetivos, dos quais um é executar ações conjuntas entre os entes federados nas áreas de educação e de execução penal, contribuindo para a universalização da educação no Sistema Prisional Brasileiro. As unidades prisionais precisam adequar-se para receber a educação escolar, ficando a coordenação e a execução com o Ministério da Justiça e o Ministério da Educação.

Pelo exposto, percebe-se que, do ponto de vista legal, o direito público e subjetivo à educação está garantido a todos os brasileiros, inclusive àqueles que se encontram em situação de privatização de liberdade. Contudo, os dados produzidos no processo de pesquisa sugerem alguns questionamentos dentre os quais destacamos dois: o primeiro diz respeito aos objetivos da educação oferecida no cárcere; o segundo está relacionado às ações desenvolvidas com vistas à efetivação desse direito.

No que se refere aos objetivos da educação no cárcere, parece importante frisar o predomínio de noções como ressocialização e reinserção social. Nesse sentido, vale recorrer a Paulo Freire (1987) que se manifesta questionando certas formas de integração do marginalizado à sociedade:

Os oprimidos são a patologia das sociedades saudáveis, que precisam ser ajustados, transformando suas mentalidades de homens “ineptos e preguiçosos”. Como marginalizados, “seres fora de” ou “à margem de”, a solução para eles seria a de que fossem “integrados”, “incorporados” à sociedade saudável de onde “partiram” um dia, renunciando, como trânsfugas, a uma vida feliz (p. 35).

Há, de fato, um pensamento segundo o qual os presos são vistos como doença e que aposta em um ajustamento destes à sociedade injusta que os excluiu. Segundo esse pensamento os enclausurados precisam ser tratados de forma a não deixá-los mais preguiçosos e inaptos para a ressocialização, reeducação e reintegração social. A educação escolar é um dos meios, possíveis, para sanar tais defeitos. Freire (1987) questiona esse processo de reintegração que procura colocar no oprimido a culpa pela opressão de que foi vítima. Assim, esse autor questiona a integração à estrutura social que lhe negou os direitos e propõe a transformação da estrutura social injusta:

Sua solução estaria no fato de deixar a condição de ser “seres fora de” e assumir a de “seres dentro de”. Na verdade, porém, os chamados marginalizados, que são os próprios oprimidos, jamais estiveram fora de. Sempre estiveram dentro de. Dentro da estrutura que os transforma em “seres para outro”. Sua solução, pois, não está no fato de “integrar-se” a essa estrutura que os oprime, mas em transformá-la para que possam fazer-se “seres para si”. (p. 35).

Dessa forma, não basta garantir o acesso à educação, é necessário garantir que seja uma educação voltada para a consciência de que as estruturas precisam ser transformadas. A educação básica gratuita no cárcere não poderia contribuir para a manutenção dos pilares dos processos de exclusão. Talvez aqui resida uma questão fundamental de nossa sociedade: exigir da vítima que abra mão do status de “ser para si” e continue sendo “ser de fora”, sujeito às injunções da cultura dominante. Embora não seja objeto deste trabalho debater o viés libertador ou domesticador da educação oferecida aos presos, vale frisar o caráter tendencioso de conceitos como ressocialização, reeducação e reintegração social do enclausurado a uma sociedade que, mediante tratamento desigual, desumano ou degradante, tanto insiste em repeli-lo

No que concerne às ações do estado para a efetivação da garantia desse direito, tomamos como referência o estado de São Paulo para verificar o que vem sendo feito no estado que abriga a maior população carcerária do Brasil. O Estado de São Paulo, para dar cumprimento ao que determina a legislação quanto à inclusão dos enclausurados na política educacional, à erradicação do analfabetismo e à universalização do ensino. Por meio do decreto paulista de 02 de março de 2011, nº 56.800, foi instituído um Grupo de Trabalho para desenvolver estudos e propor políticas e ações voltadas à educação no Sistema Prisional do Estado de São Paulo. As políticas e ações elaboradas por esse grupo serão discutidas adiante quando tratarmos do sistema prisional paulista.

O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

Segundo os dados do último censo do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), de julho de 2014, a população carcerária do Brasil é de 607.731 presos. Com essa população carcerária, o Brasil é o quarto país do mundo em população carcerária, ficando atrás apenas dos Estados Unidos com população carcerária de 2.228.424 presos; da China com 1.657,812 presos e Rússia com 673.812 presos.

Na tabela abaixo apresentamos a quantidade de presos no sistema prisional brasileiro entre os anos de 2010 e 2013, segundo dados do DEPEN/INFOPEN/14.

Tabela 1: Quantidade de presos no sistema prisional brasileiro nos últimos cinco anos. (Anexos I e H)

Ano	Masculino	Feminino	Total
2010	461.444	34.807	496.251
2011	480.524	34.058	514.582
2012	512.964	35.039	548.003
2013	537.892	36.135	574.027
2014	N/A	N/A	607.731

Fontes: Instituto Avante Brasil: janeiro 2015, anos 2010, 2011, 2012 e 2013. (Anexo I) e Ministério da Justiça - DEPEN/INFOPEN – Junho 2014, ano 2014. (Anexo H).

Como vemos, há no Brasil uma população carcerária maior que a população de muitas cidades brasileiras. Nesse contexto, destacamos que parte desta população se encontra no sistema prisional paulista, como se apresenta na tabela seguinte.

Tabela 2: População do sistema prisional paulista. (Anexo J)

Ano	Masculino	Feminino	Total
2012	183.021	12.674	195.695
2013	N/A	N/A	204.946
2014	N/A	N/A	219.053

Fontes: Instituto Avante Brasil: janeiro 2014, ano 2012, Instituto Avante Brasil: janeiro 2015, ano 2013 e Ministério da Justiça - DEPEN/INFOPEN – Junho 2014, ano 2014

Para atender a esse contingente, o estado conta com 161 estabelecimentos prisionais, sendo 143 masculinos e 18 femininos, como aponta o site (BRASIL, sap.sp.gov.br, 2015). Diante deste quadro, algumas questões têm ocupado lugar de destaque na mídia e em outros espaços onde se discutem as questões de segurança pública e sistema prisional. Entre elas vale destacar-se o custo do sistema e sua ineficiência. Quando se discute o custo de um preso aos cofres do país e, sobretudo, os resultados que vêm sendo obtidos com esse investimento, surgem questionamentos à justiça a respeito deste. Segundo Sacchetta (2014), *cada* preso custa hoje, dependendo do estado, entre R\$ 1.300,00 a R\$ 1.700,00 aos cofres estaduais.

Uma questão colocada por setores da sociedade, entre eles certa tendência da imprensa, é que muitos pais de família, trabalhadores não dispõem da metade

desses recursos para sustentar sua prole, em muitos casos, bem numerosa. Essa situação tem municiado parte da imprensa, que se ocupa em difundir o medo e o ódio na sociedade.

Os dados da pesquisa deixam evidentes que parte significativa das pessoas que hoje se encontram encarceradas é constituída por pessoas que tiveram negado seu direito à educação, o que reduz suas possibilidades de lutarem por outros direitos. Essa situação sugere uma dívida do estado para com essas pessoas.

Assim, é possível considerar como positivo o esforço da sociedade brasileira para garantir o acesso das pessoas à educação escolar e sua permanência nela, consolidado na Constituição Federal de 1988. Os dados apresentados na tabela a seguir deixam evidentes que, à medida que o nível de escolarização aumenta, reduz-se drasticamente a quantidade de brasileiros que assumem o cárcere como destino:

Tabela 3: Grau de instrução da população do sistema prisional brasileiro.

Grau de instrução	Masculino	Feminino	Total
Indicador: Quantidade de Presos por Grau de Instrução	537.892	36.135	574.027
1. Analfabeto	26.194	1.274	27.468
2. Alfabetizado	63.630	1.937	65.567
3. Ensino Fundamental Incompleto	223.432	13.087	236.519
4. Ensino Fundamental Completo	60.814	4.065	64.879
5. Ensino Médio Incompleto	55.377	3.666	59.043
6. Ensino Médio Completo	37.906	3.405	41.311
7. Ensino Superior Incompleto	3.474	840	4.314
8. Ensino Superior Completo	1.868	285	2.153
9. Ensino acima de Superior Completo	99	20	119
10. Não Informado	22.199	1.000	23.199
11. Valor automático de correção de itens inconsistentes - Diferença com relação à população carcerária do Estado	9.439	3.075	12.514

Fonte: INFOPEN. (Anexo L)

A tabela demonstra que grande parte da população encarcerada é composta por pessoas que não concluíram a segunda etapa da Educação Básica. É possível afirmar a partir desse quadro que a desigualdade educacional é forte indutora das situações que levam as pessoas ao cárcere.

Na tabela seguinte, são apresentados dados da população carcerária considerando-se a faixa etária.

Tabela 4: Faixa etária da população do sistema prisional brasileiro.

Faixa etária	Masculino	Feminino	Total
1. de 18 a 24 anos	141.259	7.415	148.674
2. de 25 a 29 anos	118.492	6.489	124.981
3. de 30 a 34 anos	90.305	5.301	95.606
4. de 35 a 45 anos	81.571	6.256	87.827
5. de 46 a 60 anos	29.164	2.627	31.791
6. de Mais de 60 anos	5.012	321	5.333
7. Não Informado	4.455	648	5.103
8. Valor automático de correção de itens inconsistentes - Diferença com relação à população carcerária do Estado	34.175	3.597	37.772
Total	537.892	36.135	574.027

Fonte: INFOPEN. (Anexo I)

A tabela demonstra que 2/3 da população encarcerada no Brasil tem entre 18 e 30 anos. A maior parte destes presos é constituída por adolescentes e jovens que, se considerada a legislação educacional, tiveram acesso à educação escolar, porém foram delas excluídos ou após concluí-la não tiveram oportunidade. Revela-se aqui outra face perversa do sistema social e econômico dominante em nossa sociedade: o sacrifício da juventude.

Outra tabela que merece atenção é a seguinte, na qual se apresenta dados da população carcerária considerando a cor da pele:

Tabela 5: Etnias da população do sistema prisional brasileiro.

Cor da pele	Masculino	Feminino	Total
Indicador: Quantidade de Presos por Cor de Pele/Etnia	537.892	36.135	574.027
1. Branca	166.146	9.991	176.137
2. Negra	81.699	4.612	86.311
3. Parda	208.144	13.260	221.404
4. Amarela	2.631	124	2.755
5. Indígena	713	50	763
6. Outras	10.808	719	11.527

Fonte: INFOPEN. (Anexo I)

Esta tabela mostra que cerca de 2/3 da população carcerária é composta por afrodescendentes, dado que poderia ser ainda maior se considerássemos que há quantidade significativa de brasileiros que não se assumem negros ou pardos.

Essa população é a que menos acesso tem à escola quando consideramos os dados dos quadros expostos anteriormente. Os dados mostram ainda o cárcere como um lugar para preto e pobre.

Assim, reforça-se a importância das políticas afirmativas fundadas na necessidade de correção da injustiça inerente ao sistema capitalista e potencializada pela forma como os negros e os índios vêm sendo tratados no Brasil durante séculos.

A legislação em vigor preconiza educação escolar para todos, mas vemos que nem todos que chegam à escola nela permanecem. Isso porque ela continua organizada para atender apenas alguns. Por fim, apresentamos na tabela seguinte dados sobre presos em atividade educacional no sistema prisional brasileiro:

Tabela 6: Presos em atividade educacional na população no sistema prisional brasileiro.

Atividade educacional	Masculino	Feminino	Total
1. Alfabetização	7.966	1.228	9.194
2. Ensino Fundamental	33.141	3.371	36.512
3. Ensino Médio	7.959	1.145	9.104
4. Ensino Superior	109	50	159
5. Cursos Técnicos	3.172	416	3.588
6. Outras	537.892	36.135	574.027

Fonte: INFOPEN. (Anexo I)

A tabela expõe que apenas cerca de 10% das pessoas que se encontram privadas de liberdade estão estudando. É possível entender a partir destes dados que, no Brasil, ainda estamos longe de garantir o direito do preso à educação escolar, como determina a legislação em vigor. Contudo, é importante salientar que a existência dessa legislação é importante e pode induzir ações que, aos poucos, vão encaminhando o país no sentido da construção de uma sociedade mais justa, solidária e humana, como preconiza o Artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

As tabelas apresentadas evidenciam a desigualdade social como forte indutora das pessoas para o cárcere. A maioria esmagadora da população carcerária é constituída por camadas da população historicamente penalizadas e empobrecidas pela dinâmica de desenvolvimento que se instalou na sociedade brasileira. O crescimento desta população evidencia a dificuldade enfrentada para a construção de uma sociedade justa.

O SISTEMA PRISIONAL PAULISTA

Para gerenciar todo esse contingente de pessoas encarceradas no Brasil, foi criado o Sistema Prisional Brasileiro, composto pelos sistemas penitenciários estaduais, secretarias de segurança/carceragens de delegacias, e Sistema Penitenciário Federal. Assim, cada estado possui seu próprio sistema organizado conforme diretrizes federais, mas conservando cada um, para si, seu grau de autonomia. O sistema paulista é o maior sistema prisional do Brasil e não poderia ser diferente se comparamos a população de São Paulo com a população de outros estados. Segundo os dados do DEPEN, dos 607.731 presos no sistema penitenciário brasileiro, 219.053 encontram-se enclausurados no estado de São Paulo. Esse total corresponde a cerca de 30% do total de enclausurados no país. Para atender ao contingente de presos no Estado, São Paulo conta com 161 estabelecimentos prisionais, sendo 143 masculinos e 18 femininos, como aponta o site sap.sp.gov.br, em 2015. Destes, somente a 139 foi ofertada e disponibilizada a educação escolar, por meio do Programa de Educação nas Prisões. Dessa forma, percebe-se que, embora haja um esforço do Estado de São Paulo para implantar a educação no seu sistema prisional, ainda há uma distância grande para o alcance da universalização.

As unidades prisionais do estado de São Paulo são administradas pela Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), vinculada ao Poder Executivo do estado e, segundo Oliveira (2014), o custo estimado com cada preso no sistema paulista, até o dia 18/07/2014, era de R\$ 1,4 mil mensais, ou seja, cerca de 1,5 salários mínimos. Os gastos com o sistema prisional são frequentemente questionados particularmente por meio da comparação entre o salário mínimo praticado no país e o que o estado gasta para manter um preso no sistema. Contudo, esse direito está contemplado tanto na legislação prisional quanto na legislação educacional e vem sendo objeto de iniciativas que são apresentadas na busca de garantia desse direito.

Para proporcionar a garantia da educação no ambiente do cárcere, o estado de São Paulo iniciou timidamente, em 1976, a oferta da educação ao preso no sistema prisional paulista, por meio da fundação (FUNAP) “Professor Dr. Manoel Pedro Pimentel” - vinculada à SAP, tendo por missão contribuir para a inclusão social de presos e egressos, desenvolvendo seus potenciais como indivíduos, cidadãos e profissionais. O oferecimento da educação à época foi instituído por intermédio da lei paulista nº 1.238/76. Todavia, a implementação da educação aconteceu em 1979 com a disponibilização da Educação Básica e do

ensino profissionalizante. Esta educação não era administrada e operacionalizada pela Secretária da Educação do Estado. Sua gestão operacional ficava sob a responsabilidade dessa Fundação pelos instrutores da fundação.

O PROGRAMA DE EDUCAÇÃO NAS PRISÕES

A partir de 2013, atendendo a determinação da Lei 12.245/10 (BRASIL, 2010b), que inclui na Lei 7.210/84, de Execuções Penais (BRASIL, 1984), a obrigação de os estabelecimentos penais se estruturarem para prestar assistência educacional, 17 anos após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que atribui aos sistemas de ensino a responsabilidade pela oferta e pela gestão da educação escolar nos sistemas de ensino do país. A Secretaria de Estado da Educação assumiu essa responsabilidade, ficando a FUNAP com a responsabilidade pela educação não formal, isto é, a educação profissionalizante. Diz o Artigo 83 da Lei de Execuções Penais:

O estabelecimento penal, conforme a sua natureza, deverá contar em suas dependências com áreas e serviços destinados a dar assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva.

§ 4º Serão instaladas salas de aulas destinadas a cursos do ensino básico e profissionalizante. (BRASIL, 2010b, Art. 83).

Para atender a essa exigência, o Governo do estado de São Paulo, por meio do Decreto 56.800/11 (SÃO PAULO, 2011a) institui o Grupo de Trabalho antes referido, com objetivo de elaborar políticas e ações voltadas para a efetivação do direito à educação no sistema prisional. Como conclusão do trabalho, esse grupo apresentou ao governo do estado o Programa de Educação nas Prisões (PEP) que foi instituído pelo Decreto paulista nr. 57.238/11 (SÃO PAULO, 2011b) com a finalidade de oferecer Ensino Fundamental, Ensino Médio, ensino profissionalizante e Educação Superior aos presos nos estabelecimentos penais. Esse Decreto determinou também que o referido programa fosse implantado e executado por meio de parceria entre as Secretarias da Administração Penitenciária, da Educação e de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia.

O decreto 57.238/11 (SÃO PAULO, 2011b) determina também que a educação será presencial nas unidades prisionais, utilizando metodologia baseada no uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação, com base no currículo fundamental e médio nacional, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), podendo utilizar-se, para execução do PEP, do conhecimento acadêmico e metodológico da Universidade Virtual do Estado de São Paulo (UNIVESP).

A instituição desse programa materializa um esforço do estado de São Paulo para garantir o preceito constitucional da garantia do direito à educação para todos sem qualquer tipo de preconceito ou discriminação. Com objetivo de efetivação do programa, foi elaborada a Resolução Conjunta de nr. 01/2013 (SÃO PAULO, 2013) da Secretária de Educação (SE) e da Secretária da Administração Penitenciária (SAP), que dispõe sobre a oferta da Educação Básica, na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA), aos jovens e adultos que se encontrem em situação de privação de liberdade, nos estabelecimentos penais do Estado de São Paulo. Segundo a referida resolução,

A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será oferecida a jovens e adultos em situação de privação de liberdade, nos institutos penais estaduais, a partir do corrente ano, em ambientes disponibilizados pela Secretaria da Administração Penitenciária, caracterizados como classes vinculadas a unidades escolares estaduais. (Artigo 1º)

Nos termos dessa Resolução Conjunta, a educação ofertada aos jovens e adultos no cárcere paulista terá suas salas de aula vinculadas às unidades escolares estaduais. As matrizes curriculares dos cursos oferecidos nos estabelecimentos penais serão estruturadas por áreas de conhecimento da base nacional comum; os docentes que quiserem participar do programa deverão estar inscritos no processo regular anual de atribuição de classes e aulas da rede estadual de ensino, efetuar inscrição específica para esse projeto e atender aos requisitos legais.

Assim, percebem-se ações que procuram efetivar essa política; contudo, há a necessidade de problematização dos princípios que orientam seus objetivos. Noções como ressocialização, reeducação e reinserção social precisam vir acompanhadas de discussão sobre a dinâmica social onde se deseja inserir as pessoas e do enfrentamento da questão da desigualdade social, que induz às diferentes formas de exclusão.

Uma política implantada sem a discussão da questão em sua complexidade pode deixar dúvida sobre a ética da política prisional. Estariam os governantes realmente comprometidos com a formulação e execução de uma política pública efetiva de educação escolar no cárcere ou apenas se proclamam medidas para atender à legislação e aos acordos internacionais, sem, no entanto, o empenho para que uma política efetiva para as pessoas em situação de privação de liberdade se estruture?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame da legislação penal e da legislação educacional mostra que, nas últimas décadas, o estado brasileiro vem esforçando-se para garantir a todos o direito à educação. Esse esforço vem materializando-se em termos da criação de leis e normas voltadas para a garantia desse direito e também por meio de iniciativas que vêm sendo desenvolvidas com esse objetivo. Entre essas iniciativas vale destacar a possibilidade de utilização do tempo de estudo para remição da pena dos presos condenados. A inclusão dessa possibilidade na Lei de Execuções Penais configura-se como avanço importante no sentido de ampliação do acesso à escola.

A garantia do direito à educação emerge na literatura pesquisada como forte indicador de que a sociedade trilha em direção à democratização e como uma condição para a redução da desigualdade social que, por materializar o preconceito, a discriminação e as diversas formas de injustiça, constitui-se no principal indutor de criminalidade; portanto um caminho que leva as pessoas à prisão.

A pesquisa revela que, em termos legais, esse direito encontra-se plenamente garantido a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país, inclusive àqueles que não tiveram acesso em idade própria ou que se encontram em situação de privação de liberdade. Contudo, vale destacar que há alguns limites que precisam ser superados, como a utilização da Educação a Distância como ferramenta para ampliação do acesso do preso à educação.

No que se refere às iniciativas estaduais, o Governo de São Paulo criou o Programa de Educação nas Prisões (PEP), que vem sendo desenvolvido por meio de parceria entre a Secretaria de Estado da Educação e a Secretaria de Administração Penitenciária. Essa iniciativa, porém, ainda tem alcance bastante limitado como mostra a tabela sobre a quantidade de presos estudando no sistema prisional. Um dos limites que emerge da literatura e da legislação pesquisadas é o fato de toda educação oferecida ao preso estar orientada por princípios como ressocialização, reeducação ou reinserção social.

As iniciativas governamentais, tendo como centro tais conceitos, parecem fundadas no pressuposto de que o preso é alguém que se distanciou de um tempo e espaço que lhe faziam bem e que a prisão é uma forma de conscientização sobre o erro cometido; um espaço de expiação, portanto, para que volte ao lugar de onde não deveria ter saído. Apesar desse viés ideológico, que relaciona o crime apenas à moral individual, é preciso considerar que não se pode deixar de reconhecer

como avanço a organização do sistema prisional tendo esses conceitos como horizonte, se considerada a maneira como vêm sendo tratados os presos ao longo da história.

Os dados mostram que à maior parte das pessoas que se encontram presas esse direito já foi negado pela falta de acesso ou pela falta de condições de permanecer na escola. Garantir o direito à educação a uma pessoa cuja experiência de vida reiteradas vezes disse que a educação não era para ela, emerge como desafio. Foi possível perceber que não se trata de um tema consensual e que a sistematização de conhecimento sobre ele pode constituir-se em contribuição importante para o campo da educação e também para o campo do direito, onde também milito há muitos anos.

Finalmente, a pesquisa revela que as ações desenvolvidas pelo governo e voltadas para a escolarização formal dos presos acontecem em um contexto de muita precariedade. Isso, porque se dá por meio de parceria entre dois sistemas que, ao longo da história, têm recebido pouca atenção do governo: o sistema prisional e o sistema escolar.

REFERÊNCIAS

AZANHA, José Mário Pires et al. **Planos e políticas de educação no Brasil:** alguns pontos para reflexão. Estrutura e funcionamento da educação básica: São Paulo, Thomson, 1989.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.

OLIVEIRA, Ana Flávia. **Preso federal custa 5 salários ao mês, dobro do que se gasta com preso estadual**. *Publicação IG São Paulo* 01/08/2014. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2014-08-01/preso-federal-custa-5-salarios-ao-mes-dobro-do-que-se-gasta-com-preso-estadual.html>. Acessado em 02 jan. 2015.

SACCHETTA, Paula. **Quanto mais presos, maior o lucro**. *Revista Carta Capital*, 28 mai 2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/quanto-mais-presos-maior-o-lucro-3403.html>. Acesso em: 20 jan. 2015.

ZOMIGHANI JR., J. H. **Desigualdades Espaciais e Prisões na Era da Globalização Neoliberal: fundamentos da insegurança no atual período.** 2013. 437 p. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

Legislação

BRASIL, **Unidades Prisionais. Femininas.** Disponível em: www.sap.sp.gov.br, Acesso em 02 fev. 2015

BRASIL, **Unidades Prisionais. Masculinas.** Disponível em: www.sap.sp.gov.br, Acesso em 02 fev. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE (2014-2024) e dá outras providências. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 30 out. 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.852**, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE), 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm. Acesso em: 20 dez. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 7.626**, de 24 de novembro de 2011a. Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional. 2011a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7626.htm. Acesso em: 27 set. 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.433**, de 29 de junho de 2011. Altera a Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal, 2011b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12433.htm. Acesso em: 20 nov. 2014.

BRASIL. MEC. CNE/CEB. **Resolução nº 2**, de 19 de Maio, 2010a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14906&Itemid=866. Base de Dados. 2014. file:///C:/Users/ACER%20GATEWAY/Downloads/rceb002_10%20(8).pdf. Acesso em: 04 ago. 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.245** de 24 de maio de 2010. Altera o art. 83 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para autorizar a instalação de salas de aulas nos presídios., 2010b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12245.htm. Acesso em 13 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça. CNPCP. **Resolução nº 03**, de 11 de Março de 2009. Disponível em: [http://portal.mj.gov.br/cnpcp/main.asp?View={28D9C630-49B2-406B-9160-0C04F4BDD88E}.Base de Dados. file:///C:/Users/ACER%20GATEWAY/Downloads/2009resolu03.pdf](http://portal.mj.gov.br/cnpcp/main.asp?View={28D9C630-49B2-406B-9160-0C04F4BDD88E}.Base%20de%20Dados.file:///C:/Users/ACER%20GATEWAY/Downloads/2009resolu03.pdf). Acesso em 15 ago. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 6.049**, de 27 de fevereiro. 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6049.htm. Acesso em: 09 nov. 2014.

BRASIL. STJ **Súmula nº 341** - 27/06/2007 de 13/08 – DJ, 2007b. Disponível em: http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stj/stj__0341.htm. Acessado em: 03 mar. 2014.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de Dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 30 out. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 02 mar. 2014.

BRASIL. **Lei nº 7.210**, de 11 de julho. Institui a Lei de Execução Penal. 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em 12 mar. 2014.

SÃO PAULO. **Constituição Estadual**. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>. Acesso em: 20 jul. 2014.

SÃO PAULO. **Lei n. 1.238**, de 22 de dezembro de 1976. Autoriza o Poder Executivo a instituir Fundação denominada “Fundação Estadual de Amparo ao Trabalhador Preso”. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1976/lei-1238-22.12.1976.html>. Acesso em: 11 ago. 2014.

SÃO PAULO. **Decreto nº 56.800**, de 2 de março de 2011. Institui Grupo de Trabalho para desenvolver estudos e propor políticas e ações voltadas para a educação no Sistema Prisional do Estado de São Paulo, 2011a. Disponível em: <http://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/1026943/decreto-56800-11>. Acesso em: 03 nov. 2014.

SÃO PAULO. **Decreto nº 57.238**, de 17 de agosto de 2011. Institui o Programa de Educação nas Prisões e dá providências correlatas, São Paulo, 2011b Disponível em: <http://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/1028872/decreto-57238-11>. Acesso em: 22 ago. 2014.

SÃO PAULO. **Resolução Conjunta SE/SAP 1**, de 16-1-2013. Dispõe sobre a oferta da Educação Básica, na modalidade Educação de Jovens e Adultos - EJA, a jovens e adultos que se encontrem em situação de privação de liberdade, nos estabelecimentos penais do Estado de São Paulo, e dá providências correlatas, 2013, Disponível em: http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/RESCONJSE_SAP01_13.HTM?Time=29/10/2014%2023:37:41. Acesso em: 29 out. 2014.

JÚLIO GOMES ALMEIDA é Licenciado em Língua e Literatura Portuguesas pela PUCSP, Mestre e Doutor pela Faculdade de Educação da USP, Supervisor Escolar Aposentado da rede pública municipal de São Paulo e Professor do Programa de Mestrado em Educação da Universidade Cidade de São Paulo – UNICID. E-mail: gomes_almeida@uol.com.br

ROGÉRIO QUEIROZ DOS SANTOS é Advogado Criminalista, Mestre em Educação pela Universidade Cidade de São Paulo e professor do Curso de Direito da Universidade Cidade de São Paulo – UNICID. E-mail: juizcapapreta@ig.com.br

*Recebido em março de 2016
Aprovado em junho de 2016*

INSTRUÇÕES AOS COLABORADORES

A *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* aceita para publicação trabalhos inéditos de autores nacionais e estrangeiros, em língua portuguesa ou espanhola. A editoria estimula e agradece antecipadamente o envio de artigos, colaborações e material para qualquer de suas seções. Os originais devem versar sobre temas pertinentes à política e à administração da educação em geral, seja sobre políticas públicas e institucionais de educação, planejamento da educação, gestão de sistemas, instituições e processos educacionais, e avaliação de políticas educacionais ou de instituições educativas. Os trabalhos devem ser remetidos à editoria da RBPAE e serão recebidos com o entendimento de que a ANPAE terá o direito de publica-los com exclusividade. Enquadrando-se no escopo e padrões editoriais da revista, serão encaminhados a consultores editoriais para avaliação. Estes manifestarão à editoria sua apreciação sobre a qualidade e pertinência da publicação, recomendações ou solicitações de atualização ou modificação dos artigos. Os consultores editoriais não terão conhecimento do nome dos autores dos textos submetidos à sua avaliação, nem os nomes dos avaliadores serão informados aos autores (*blind review*). Para serem publicados, os originais poderão sofrer alterações de natureza editorial.

ORIENTAÇÃO PARA O ENVIO DE ARTIGOS, DOCUMENTOS E RESENHAS

Os trabalhos, documentos e resenhas devem ser submetidos através do sistema online da revista: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/>.

O cadastro no sistema e posterior acesso, por meio de *login* e senha, são obrigatórios para a submissão de trabalhos, bem como para acompanhar o processo editorial em curso.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE TRABALHOS E DOCUMENTOS

1. Editor de texto: Word para Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão do trabalho – incluindo títulos, resumo, palavras-chave, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 48.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. O título do trabalho

deve estar no início da primeira página, justificado pelo centro e sem identificação do(s) autor(es), seguido dos títulos em inglês e em espanhol.

3. Antes do corpo do trabalho deverá vir um resumo em português de, no máximo, 600 caracteres, incluindo espaços entre palavras, com tradução ao inglês (*abstract*) e espanhol (*resumen*), em que constem objetivo, método e resultados do trabalho, além de três a cinco palavras-chave (*keywords, palabras clave*), para difusão internacional.

4. Os subtítulos devem estar todos em maiúsculas.

5. Os quadros, tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções deverão vir acompanhadas dos respectivos títulos e legendas e devem estar inseridos no corpo do texto.

6. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT; os títulos devem estar em negrito.

7. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

8. As notas de rodapé deverão ser exclusivamente informativas e explicativas, breves e utilizadas parcimoniosamente. Todas as notas deverão ser numeradas e colocadas no pé da página, utilizando comando automático do editor de textos.

9. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve *curriculum vitae* em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail e telefone. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

As referências devem ser indicadas no fim do artigo, e obedecer aos seguintes formatos básicos:

1. Livro: SOBRENOME, Prenome do autor. **Título (em negrito)** e subtítulo, se houver, separados por :. Edição (indicar só se não for a primeira, antes da abreviatura ed.). Local de publicação: editora, ano de publicação. Número de página (indicar apenas se necessário, antes de p.)

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. **Educação no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

2. Artigo de revista impressa: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997.

3. Artigo de revista eletrônica: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação. Disponível em: <endereço eletrônico>. Acesso em: dia mês (abreviado) e ano.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/anpae/publicacoes/revistarpae.html>>. Acesso em: 13 ago. 2006.

As tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções devem ser acompanhadas dos respectivos títulos e legendas, tudo conforme as normas oficiais atuais. Solicita-se que venham separados do texto, com a indicação das localizações desejáveis, em cada caso, para efeito de publicação.

NORMAS PARA A PUBLICAÇÃO DE RESENHAS

A RBPAE publica resenhas de obras (livros e relatórios publicados) recentes e importantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação, enviadas diretamente à editoria da RBPAE em formato eletrônico (documento anexo a mensagem enviada pela internet ou por correio).

As resenhas publicadas podem ser oferecidas pelos autores ou solicitadas pela editoria da RBPAE. Em ambos os casos, as resenhas serão submetidas à avaliação de um ou mais consultores *ad hoc*, convidados em razão de seu conhecimento da obra revisada ou da matéria. A decisão final concernente à aceitação de uma resenha para publicação caberá sempre à editoria, com base nos seguintes critérios:

- Contribuição da resenha para a divulgação ou reconhecimento de obras relevantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação no Brasil.
- Apresentação do conteúdo da obra de forma clara e fiel, relativamente à tese ou ideias principais, aos seus fundamentos, metodologia, evidências e argumentos.
- Avaliação justificada da obra e suas conclusões.
- Adequação à linha editorial, em termos de respeito à pluralidade de ideias e concepções políticas e educacionais, assim como a pessoas e instituições.
- Qualidade textual, em termos de estrutura, estilo e linguagem acadêmico-científica.
- Tamanho e formatação adequados ao periódico (pelo menos 3.500 palavras).
- Atendimento das eventuais recomendações de revisão textual e dos prazos, encaminhados pela editoria ao(s) autor(es) da resenha.

A editoria da RBPAE recebe para eventual solicitação de resenhas obras recentemente publicadas por editoras academicamente reconhecidas, em língua portuguesa e espanhola, ou de autores brasileiros, em outras línguas acessíveis a possíveis revisores. Estas obras devem ser encaminhadas como cortesia da respectiva companhia editora, diretamente à redação da RBPAE.

Formatação:

1. Editor de texto: Word for Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão da resenha – incluindo títulos, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 10.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. No início da primeira página da resenha deverá constar título, nome(s) do(s) autor(es) e dados editoriais da obra comentada (local, editora, ano de publicação, total de páginas e ISBN), sem identificação do(s) autor(es) da resenha.

3. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT.

4. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

5. Não deverão ser incluídas notas de rodapé em resenhas bibliográficas.

6. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve curriculum vitae em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail, telefone e fax. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao Editor”.

2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word (.doc, Modo de Compatibilidade).

3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.

4. O texto está em espaço entrelinhas 1.5; usa fonte Times New Roman de corpo 12; emprega **negrito** em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.

5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista.

6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

7. Para cada artigo exige-se que pelo menos um dos autores tenha o título de doutor.

8. Será observado o intervalo de dois anos entre a publicação de textos escritos pelo mesmo autor e o início de um novo processo de submissão.

9. Não há possibilidade de recurso quando o manuscrito for recusado ou reprovado para publicação.