

# **Dinâmicas de expansão e avaliação de políticas públicas em educação superior no Brasil nos anos recentes.**

Avance de investigación en curso

GT25 – Educação e desigualdade social

Maria Rosimary Soares dos Santos  
Universidade Federal de Minas Gerais

## **Resumo**

A oferta de vagas e cursos na educação superior brasileira é eminentemente privada, o censo da educação superior divulgado em 2010 registrou 73,1% do total da matrícula nas instituições de ensino privado. O predomínio do modelo empresarial com finalidade lucrativa, a concentração e a inserção das instituições de ensino no mercado de ações têm caracterizado o recente processo de privatização/mercantilização da educação superior. A concepção regulatória de avaliação gera mais competição e concorrência entre as instituições de ensino superior do que a pretensa qualidade que busca promover. Neste sentido, indagamos sobre as diferenças e semelhanças das políticas de avaliação da educação superior implantadas na última década do século XX e o atual Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.

**Palavras-chave:** Educação Superior, Privatização, Democratização.

## **Introdução**

Nos últimos anos vêm ocorrendo alterações significativas nos sistemas de educação superior. Nos mais diversos países as dinâmicas dessas alterações têm compreendido diferentes processos, dentre eles, destacamos: os processos de internacionalização, de transnacionalização, de integração dos sistemas educativos (Teichler, 2004; Morosini, 2007; Knight, 2010); de privatização/mercantilização da educação superior (Altbach, 2002; Bertolin, 2011; Serafim, 2011); de interiorização da matrícula (Sampaio, 2011); de criação/difusão de sistemas de avaliação e de redes de agências de avaliação/acreditação de instituições e cursos de educação superior (Dias Sobrinho, 2007; Amaral, 2010).

Em contextos como esses, indagamos: a que dinâmicas o movimento recente de democratização da educação superior brasileira responde? Que relações se estabelecem entre avaliação, qualidade educativa e crescimento da educação superior no Brasil? O presente trabalho busca problematizar a expansão e democratização da educação superior e o papel dos sistemas de avaliação na regulação das ações entre os atores governamentais e não governamentais que interatuam no sistema educativo.

Através de pesquisa documental e revisão da literatura buscamos investigar as dinâmicas de expansão e democratização da educação superior, e, as medidas que visaram avaliar e regular a educação superior, bem como o alcance e efeitos dessas medidas. Na atualidade a divulgação de resultados do rendimento educativo de estudantes é um dispositivo central no modo de regulação por desempenho das Instituições de Ensino Superior - IES. O estudo argumenta quanto à centralidade das políticas de avaliação voltada para a regulação sistêmica, sob um discurso de promoção da qualidade. Consideramos relevante problematizar o fato de a avaliação, ao longo dos anos, ter se consolidado como um "elemento de racionalidade do processo regulatório estatal e de mercado" (Barreyro & Rothen 2007, p. 144). Nesta perspectiva, indagamos sobre os objetivos, mudanças e efeitos da política

de avaliação e regulação da educação superior implantada nos últimos anos. Cabe indagar também o seu papel nos processos de expansão e democratização da educação superior brasileira.

## **1. Dinâmicas de expansão da educação superior no Brasil nos anos recentes**

O desenvolvimento da educação superior no Brasil tem se caracterizado pelo predomínio do setor privado. Tal predomínio não é recente, o setor expandiu, consideravelmente, com o apoio fundamental dos governos civil-militares. Até meados da década de 1960, o setor privado respondia por menos de 40% das matrículas no ensino superior (Cunha, 2003; Sguissard 2008; Martins, 2009). Apesar do reduzido atendimento, em 1964, apenas 142.386 estudantes estavam matriculados nesse nível de ensino, sendo que 87.665 (61,6%) estavam em instituições públicas e 54.721 (38,4%) em instituições privadas. Em apenas uma década o perfil da oferta da educação superior é radicalmente transformado. No período de 1964 a 1974, não somente ocorre uma grande expansão, mas também uma profunda mudança na oferta. Nesse intervalo, a matrícula na educação superior cresceu mais de 500%, sendo que, dos 937.593 alunos matriculados no ensino superior em 1974, 341.028 (36,4%) estavam matriculados em instituições públicas e 596.565 (63,6%) em instituições de ensino privadas.

No período de 1974 a 1984 a evolução das matrículas não acompanhou o movimento da década anterior, registrando um crescimento bastante inferior. O número de alunos matriculados na educação superior de 937.593 passa a 1.399.539, sendo maior a expansão das matrículas públicas que passam de 341.028 a 571.879, representando um crescimento de 67,6%, enquanto nas instituições privadas o percentual foi de 38,7%, em números absolutos, 596.565 em 1974 e 827.660 em 1984. Apesar do maior crescimento das matrículas públicas, o perfil privatizado da educação superior que emergiu na década anterior se manteve com 59,1% dos alunos matriculados em instituições privadas e 40,9% nas públicas. A expansão das matrículas foi no período seguinte (1984 a 1994) ainda menor. A desaceleração do crescimento do ensino superior ocorrida no início dos anos de 1980 tem como explicação, por um lado, a grave crise econômica e as altas taxas de inflação e de desemprego no país, e, por outro lado, as críticas e descontentamentos quanto à qualidade do ensino privado que, levaram o governo a adotar medidas para controlar a criação de novos cursos nos estabelecimentos já existentes (Martins, 2009, p. 24).

Transcorridos dez anos, a taxa anual de crescimento da educação superior foi de aproximadamente 1,5%, totalizando 18,7% no período. Em 1994 estavam matriculados 1.661.034 alunos, desses 690.450 (41,6%) em instituições públicas e 970.584 (58,4%) nas privadas. Comparativamente, a expansão nas instituições públicas foi maior que nas instituições privadas, as matrículas públicas e privadas cresceram 20,7% e 17,3%, respectivamente. O crescimento do efetivo de alunos nas instituições públicas é explicado pelo fato de que as mesmas passaram a se instalar em áreas geográficas de menor interesse econômico para a rede privada (Sguizzard, 2008; Martins, 2009).

A partir de meados dos anos 1990, o setor privado voltou a crescer fortemente devido aos estímulos governamentais (Sampaio, 2000). O Censo Educacional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP realizado em 1994 totalizou a existência de 851 instituições de educação superior, dessas, 218 (25,6%) públicas e 633 (74,4%) privadas.

Até a primeira metade da década de 1970 a expansão do setor privado ocorreu predominantemente por meio dos estabelecimentos isolados de pequeno porte. A organização institucional do setor começa a se alterar na segunda metade da referida década com o surgimento de federações de faculdades particulares decorrentes da fusão de alguns estabelecimentos isolados. A partir de meados da década de 1980 ocorre um movimento de transformação das federações e de estabelecimentos isolados em universidades. Segundo Martins (2009, p. 23), entre 1985 e 1996, o número de universidades passa de 20 a 64 estabelecimentos. Em 2001, são 85 universidades privadas. Na opinião do autor, essa expansão

“foi orientada pela percepção de seus proprietários de que a existência de estabelecimentos maiores, oferecendo cursos mais diversificados, teria vantagens competitivas no interior do mercado do ensino superior”.

Apesar das instituições universitárias concentrarem a maioria das matrículas, a presença de estabelecimentos isolados ainda é majoritária no sistema de ensino superior brasileiro. A tabela abaixo demonstra a evolução do número de estabelecimentos de educação superior privada no Brasil no intervalo de 1970 a 2011.

TABELA 01 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA – BRASIL.

| <i>ANO</i> | <i>ESTABELECEMENTOS</i> | <i>MATRÍCULAS</i>  |
|------------|-------------------------|--------------------|
| 1970       | 463 (43,4%)             | 214.865 (51,0%)    |
| 1980       | 682 (77,3%)             | 885.054 (63,3%)    |
| 1990       | 918 (75,8%)             | 961.455 (62,4%)    |
| 2000       | 1004 (85,0%)            | 1.807.219 (67,0%)  |
| 2009       | 2069 (89,0%)            | 3.764.728 (74,0%)  |
| 2011       | 2081 (88,0%)            | 4.966.374* (73,7%) |

FONTE: CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR - INEP/MEC. ELABORAÇÃO DA AUTORA.

\* TOTAL DE MATRÍCULAS INCLUINDO EAD

Conforme dados do INEP, a partir dos anos 2000 ocorre um incremento do número de instituições privadas. Cabe ressaltar que dos 2081 estabelecimentos privados registrados em 2011, apenas 88 são instituições universitárias, 124 centros universitários e 1.869 são faculdades isoladas.

Sampaio (2000) comenta sobre as particularidades da expansão do setor a partir década de 1990:

As principais alterações que começaram a ser desencadeadas no setor privado a partir do final dos anos 80 e que afetam a configuração do sistema são: diminuição do número de estabelecimentos particulares isolados; simultaneamente a essa diminuição ocorreu um aumento do número de universidades particulares; movimento de desconcentração regional e, seguindo essa desconcentração regional, outro movimento de interiorização dos estabelecimentos particulares e de suas matrículas; crescimento acelerado do número de cursos e ampliação do leque de carreiras oferecidas pelo setor privado de ensino superior (Sampaio, 2000).

Com relação ao movimento de interiorização da oferta privada, o Censo da Educação Superior divulgado em 2011 registra que dos 2.081 estabelecimentos de educação superior privados, 1357 – 65,2% estão fora das capitais, com metade das matrículas presenciais – 50,4%. O crescimento e

investimentos no ensino superior brasileiro são visíveis. Atualmente qualquer cidade de porte médio tem uma IES ou uma extensão que funciona com ensino a distância (Ferreira, 2011, p. 46).

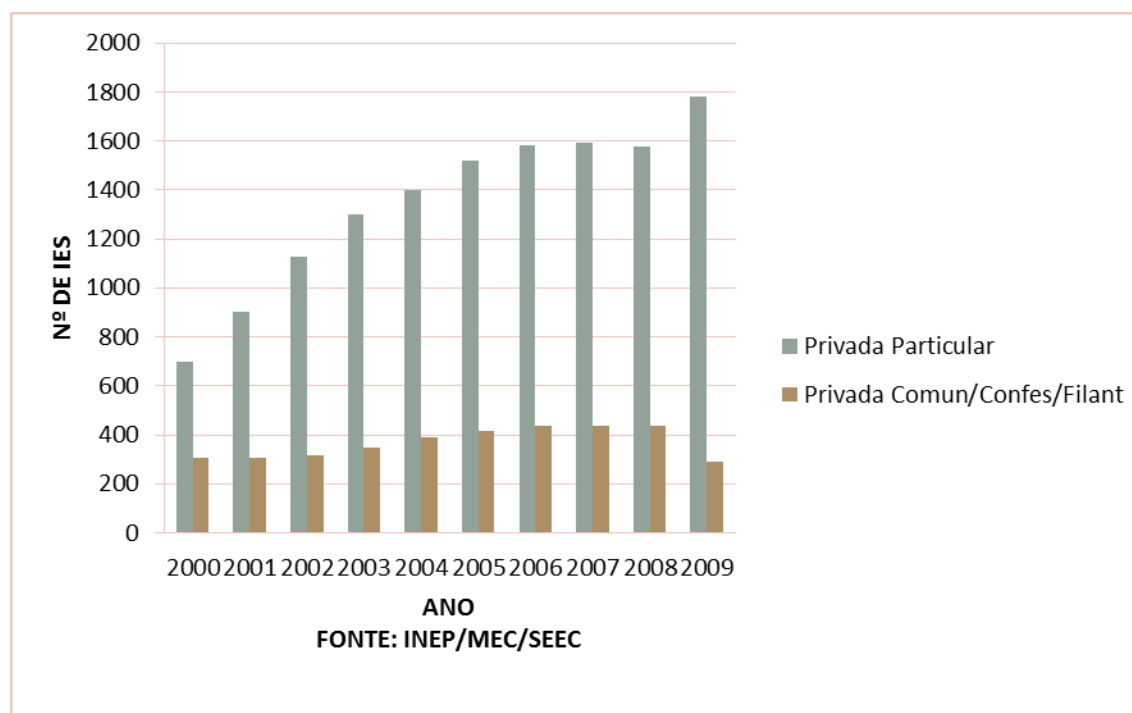
Quanto à oferta do ensino, o percentual de alunos matriculados em universidades é quase igual ao de alunos em IES não universitárias. O ensino superior privado no Brasil é oferecido tanto por universidades quanto por faculdades e outras IES não universitárias. Diferentemente, o ensino superior público é predominantemente universitário (Nunes, 2012, p. 236).

O período de 1995 a 2002 corresponde aos oito anos do governo do presidente Fernando Henrique e é marcado por reformas que alteraram, significativamente, a organização e a gestão da educação superior. A diversificação institucional é normatizada pelo Decreto Lei n. 2.306/97 que permitiu às IES adotarem cinco formatos diferentes: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores.

Para Cunha (2003, p. 54), a grande novidade foi o aparecimento dos centros universitários dotados, assim como as universidades, de autonomia para criar, organizar e extinguir cursos e programas de educação superior. Segundo este autor, os centros universitários foram posicionados “no discurso reformista oficial (como) universidade de ensino, definida por oposição à universidade de pesquisa”. Outra modificação importante introduzida pelo Decreto n. 2.306/97 consistiu na diferenciação institucional do setor privado. Com o decreto, as instituições passaram a ser classificadas como privadas *stricto sensu* e privadas sem fins lucrativos (filantrópicas, comunitárias e confessionais). Desse modo, apenas as instituições sem fins lucrativos poderiam ter isenção tributária e receber recursos públicos, enquanto as privadas no sentido estrito ficariam submetidas ao regime de legislação mercantil, quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas.

Conforme destaca Ferreira (2011), o ajustamento na legislação educacional brasileira com da definição de regras mais flexíveis por parte do governo federal visando à abertura de IES com finalidades lucrativas vai impulsionar sobremaneira os investimentos no mercado de ensino superior.

GRÁFICO 01– EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA – POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA - BRASIL.



A política pública para a educação superior nos anos de 1990 revela a opção política pela expansão de vagas via crescimento privado da oferta. Dados de matrículas do início dos anos 2000 mostram uma taxa de crescimento na ordem de 150,2%, quase o triplo do crescimento das matrículas públicas que foi de 52,3%. No período de 1994 a 2000 a proporção de matrículas nas IES públicas baixou de 40% para 30,2% enquanto nas IES privadas subiu de 60% para 69,8% (Sguissard, 2008, p. 999).

O período que se segue compreende os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Apesar de mudanças no que concerne à presença do público e do privado no ensino superior, alguns estudos como os de Carvalho (2006), Sguissard (2008), Martins (2009), Chaves (2010), dentre outros, enfatizam a continuidade e forte participação do setor privado-mercantil neste nível de ensino.

As mudanças nos marcos regulatórios da educação superior a partir da promulgação de novos instrumentos legais favoreceu a continuidade da expansão do setor educacional privado. Tais instrumentos foram: o Decreto n. 4.914, de 11/12/2003, que concedeu autonomia aos centros universitários, e o Decreto n. 5.622, de 19/12/2005, que regulamentou a educação a distância (EaD).

Também neste sentido, cabe destacar a Lei n. 11.096/2005 que instituiu o Programa Universidade Para Todos – PROUNI. Através desse programa o governo passou a destinar bolsas de estudo integrais e parciais (50% e 25%) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas, com ou sem fins lucrativos. Qualquer instituição privada que aderisse ao programa receberia, em troca, isenção fiscal.

O PROUNI surgiu acompanhado por um discurso de justiça social, já que parte das bolsas deveriam se destinar a ações afirmativas, aos portadores de deficiências, aos autodeclarados negros e indígenas, aos professores da educação básica, no entanto, tal discurso encobria as pressões do segmento privado diante do elevado número de vagas ociosas. Desse modo, o Programa significou uma “excelente oportunidade de fuga para frente de instituições ameaçadas pelo peso das vagas excessivas, e, novamente, mantém-se o incentivo recomendado pelo BIRD à iniciativa privada” (Carvalho, 2006, pp. 131-2).

Dados da execução orçamentária do governo federal e demonstrativos de gastos tributários revelam que a renúncia fiscal decorrente do PROUNI correspondeu, em 2010, a 12,3% do total da renúncia tributária vinculada a função educação, ou seja, 647 milhões de reais em valores monetários. Atualmente, a renúncia tributária na função educação corresponde a 33,7% do gasto que o governo federal faz com a educação superior. Chama a atenção também o fato, de nos últimos anos, a renúncia tributária ter crescido mais que os gastos diretos com a educação superior. Em 2010, o crescimento do gasto direto com a educação superior foi da ordem de 11,88%, enquanto o crescimento da renúncia fiscal foi de 19,24%.

Para agravar essa situação, o Censo da Educação Superior divulgado em 2010 registrou um efetivo de 5.115.896 alunos matriculados em cursos de graduação presencial, desses, 1.351.168 (26,8%) em instituições públicas, e 3.764.728 (73,2%) em IES privadas. No que concerne ao setor privado: 2.899.763 (77%) alunos encontravam-se matriculados em IES privadas-mercantil e 864.965 (23%) em instituições filantrópicas, confessionais e/ou comunitárias. As IES particulares predominavam em relação às sem fins lucrativos, com 1779 particulares e 290 confessionais, filantrópicas e/ou comunitárias. Chama atenção a redução do número de instituições privadas sem finalidade lucrativa. No ano de 2006 o Censo havia registrado a existência de 439 IES.

O período recente revela novas dinâmicas de expansão do setor privado da educação superior, uma delas é a concentração das IES. Apesar do crescimento do número de IES, na primeira década do século XXI, a dinâmica desse crescimento mostra que estão “saindo de cena as pequenas instituições e as de origem familiar, para dar lugar aos grandes grupos educacionais altamente profissionalizados e capitalizados por dinheiro captado na bolsa de valores ou por injeção de recursos de parceiros

internacionais e fundos de investimentos” (Ferreira, 2011, p. 47). Trata-se do surgimento dos “novos provedores” nacionais e internacionais, conforme analisa Lópes Segrera (2010).

Pesquisadores como Oliveira (2009) e Chaves (2010) também apontam a tendência recente da concentração, fusão de instituições e formação de oligopólios, assim como a inserção das instituições de ensino superior no mercado de ações do capital, em particular, nos fundos de investimento privado, os *Private Equity*.

O que se observa, principalmente, a partir de 2001 é a transformação da educação superior brasileira em um grandioso empreendimento mercantil para os capitais nacionais e internacionais. O primeiro movimento neste sentido foi a incorporação do grupo Apollo, dono da maior universidade privada dos Estados Unidos, a Arizona University, como acionista da Kroton, proprietária do sistema Pitágoras. O movimento de inversão privada de capitais com a captação de acionistas, associações com redes internacionais de ensino e bancos para abertura de capital nas bolsas de valores vem se expandindo rapidamente no Brasil. Atualmente, 36 Instituições Privadas de Ensino Superior (IPES) abriram o capital e possuem ações na bolsa de valores. Essas instituições detinham 10% das matrículas, mas com a fusão da Anhanguera Educacional com a Kroton, ocorrida em abril de 2013, criou-se uma instituição gigante no setor educacional avaliada em 12 bilhões de reais, com mais de um milhão de estudantes.

Este breve panorama da educação superior brasileira tem como objetivo analisar as alterações nas relações entre o público e o privado e as alterações na economia e no Estado nos anos recentes e seus efeitos nos sistemas de ensino. Trata-se, portanto, de buscar compreender as reconfigurações da educação superior no país, expressas nas dinâmicas de crescimento da educação superior privada. Além disso, cabe indagar sobre as medidas de regulação institucional de controle do mercado, seu alcance e efeitos no âmbito do Estado.

## **2. Políticas de avaliação educacional sistêmicas: educação superior**

As primeiras experiências de avaliação sistemática da educação superior no Brasil iniciaram-se na década de 1980 com algumas universidades – Universidade Nacional de Brasília e Universidade de São Paulo - implantando procedimentos de avaliação institucional. No âmbito do Ministério da Educação (MEC) a primeira proposta de avaliação da educação superior foi o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) de 1983, que tinha como objetivo principal avaliar a gestão das Instituições de Ensino Superior. Na primeira metade da década de 1990, a partir de uma proposta oriunda das Instituições Federais de Educação Superior, foi implantado o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB - (Barreyro & Rothen, 2007).

O texto constitucional estabelece como princípio a regulação de controle da criação e funcionamento de instituições e cursos superiores privados pelos poderes públicos. Desde o ano de 2006, mediante o decreto nº 5.773, os estados subnacionais não dispõem mais da prerrogativa de credenciar ou autorizar o funcionamento das instituições ou cursos de educação superior privados. A expansão e o funcionamento de instituições de educação superior privadas acham-se, atualmente, submetidas à autorização e avaliação da União (art. 209, CFB).

Contudo, a regulação institucional de controle da educação superior no Brasil foi exercida inicialmente, no âmbito da pós-graduação, pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível Superior – CAPES:

O modelo introduzido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) para avaliar a pós-graduação brasileira no biênio 1996-1997 consolidou-se nos triênios subsequentes, aprofundando mudanças na concepção e no direcionamento das políticas para esse nível de ensino no país. A proposta de o programa ser a unidade básica da pós-graduação, e não mais os

curso de mestrado e doutorado avaliados isoladamente, o destaque aos cursos de excelência, compreendida como inserção internacional, e a organicidade entre linhas de pesquisa, projetos, estrutura curricular, publicações, teses e dissertações não deixam dúvidas quanto à finalidade esperada da pós-graduação: a de ser, prioritariamente, lócus de produção de conhecimento e de formação de pesquisadores (Horta & Moraes, 2005, p. 95).

O modelo de avaliação da CAPES abrange programas privados, estaduais e federais de pós-graduação, sendo que seus resultados impactam no quantitativo de recursos a serem recebidos. A Coordenação, fundação pública ligada à União, mediante informações coletadas junto a cada programa de pós-graduação do país dispõe de banco de dados e critérios de avaliação de resultados, com influência decisiva sobre o desenvolvimento da pesquisa e formação de pesquisadores no país e nos últimos cinco anos na formação de docentes da educação básica (Scheibe, 2011).

No mesmo período de introdução de alterações no modelo de avaliação da pós-graduação, foi criado pela Lei nº 9131/1995 o Exame Nacional de Cursos – PROVÃO, precedendo a aprovação da LDB. Este exame media o resultado das aprendizagens dos concluintes dos cursos superiores de graduação públicos e privados de todo o país. A partir da comparação dos resultados finais por curso, obtidos por meio de exame aplicado aos alunos concluintes, pretendia-se informar ao cliente consumidor a qualidade do ensino ofertado. A avaliação posta em prática teria como finalidade a regulação estatal e de mercado. Para o MEC, as instituições com desempenhos insuficientes seriam fechadas ou pelo Estado ou pelo mercado.

A expansão da educação superior pela via do mercado em sintonia com as proposições dos organismos internacionais para a educação superior (World Bank, 1994) e como parte constitutiva da reforma do Estado brasileiro teve nas políticas avaliativas um referente fundamental. O papel do Estado neste contexto consistiria em regular e avaliar a oferta dos serviços públicos:

[...] o Estado além de se desobrigar de ampliar o orçamento público para efeitos de ampliação do sistema, assegura, através da avaliação, o controle sobre os resultados e sobre as finalidades e fornece à sociedade, especialmente ao mercado, as informações em forma de escalas de qualidade dos serviços educacionais que estão sendo oferecidos. (Dias Sobrinho, 2010, p. 203).

Nesta direção, a concepção regulatória da avaliação implantada gerou mais competição e concorrência entre as instituições de educação superior do que a pretensa qualidade que buscava promover. A expansão do ensino superior pela via do mercado seguiu ainda mais vigorosa, conforme demonstrado nos Censos da Educação Superior, principalmente a partir da segunda metade da década de 1990. A política para a educação superior consistiu em deixar o sistema expandir via iniciativa privada e regulá-la por meio da avaliação (Barreyro & Rothen, 2008).

Em 2004, mediante Lei nº 10.861 foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, voltado também para a graduação. O SINAES pretende compatibilizar três resultados avaliativos: a autoavaliação institucional; a avaliação das condições de oferta [para fins de credenciamento, recredenciamento de instituições e autorização de funcionamento e reconhecimento de cursos] e o desempenho do aluno em testes padronizados por curso. Os resultados obtidos nos exames e o preenchimento pelos interessados de formulários eletrônicos detalhados, disponíveis no site do Ministério da Educação, permitem aferir o Índice Geral de Cursos – IGC – e o Conceito Preliminar de Cursos – CPC. Estes valores irão determinar a necessidade de avaliação *in loco* das instituições e cursos. No entanto, esse sofisticado mecanismo de avaliação não estabelece sanções expressivas para

os cursos e instituições, que reiteradamente apresentem resultados inferiores ao valor médio estipulado<sup>1</sup>.

Conforme salientado anteriormente, a oferta de vagas e de cursos superiores é eminentemente privada, por essa razão a regulação institucional de controle exercida pela União sobre o mercado mostra-se ainda frágil, por não estabelecer formas mais efetivas de sanção sobre os serviços ofertados sempre que necessário. A distribuição socioespacial da oferta de cursos privados, sua concentração em áreas de baixo custo de investimento e a proliferação de instituições isoladas destinadas ao atendimento de demandas localizadas são reveladores da incapacidade da regulação sistêmica do poder central sobre esse mercado.

As instituições superiores estaduais<sup>2</sup> ou municipais existentes no país não são obrigadas a participar do SINAES. Entretanto, algumas delas participam e sofrem influências dos resultados das avaliações provenientes do poder central, especialmente na composição curricular. Diretrizes curriculares nacionais aprovadas pelo Ministério da Educação orientam a formulação de exames nacionais padronizados e esses, por sua vez, a organização curricular das instituições de ensino superior dos demais entes da federação. O efeito da divulgação dos resultados obtidos no ranking geral posiciona instituições públicas em relação ao mercado privado, permitindo uma ilusão de comparabilidade de processos formativos qualitativamente diferenciados.

No entanto, os índices de comparabilidade divulgados não permitem uma identificação mais precisa das instituições e/ou cursos que agregam conhecimentos e competências aos estudantes em situações socioeconômicas desiguais. Os valores atribuídos ao Índice de Diferença entre os Desempenhos Esperado e Observado – IDD – acham-se diluídos em oito indicadores que compõem o Conceito Preliminar de Cursos e este, por sua vez, irá compor o Índice Geral de Cursos – IGC. Desse modo, os resultados divulgados são inexpressivos para subsidiar e reconhecer políticas institucionais mais redistributivas.

Em meus escritos, Dias Sobrinho (2007) tem ressaltado que os processos e procedimentos de avaliação adotados pela maioria dos governos na América Latina são muito mais controle do que avaliação. A implantação do SINAES estabeleceu condições mais restritivas para a autorização, criação e reconhecimento de cursos de graduação, medida necessária, ante a grande expansão do setor privado. Contudo, os objetivos da avaliação das instituições e cursos não se restringem à regulação e/ou controle, uma das críticas que o autor faz às mudanças no SINAES.

Outro aspecto importante refere-se à divulgação na forma de rankings dos resultados da avaliação. Desse modo, o modelo de avaliação em vigor se assemelha à avaliação fiscalizadora, classificadora e geradora de *rankings* de cursos e IES instituído pelo Provão. Ao invés de estabelecer de fato parâmetros de qualidade aos cursos e às IES os rankings têm servido muito mais para fins de *marketing* e propaganda, com isso, a avaliação deixa de ser uma ferramenta de gestão e autoconhecimento das instituições para se tornar um instrumento de controle e principalmente de informação ao mercado sobre a qualidade do produto educação oferecido pelas instituições. A elaboração e divulgação de *rankings* pelo próprio Ministério da Educação é um novo fenômeno no qual se hierarquizam os melhores e os piores cursos de nível superior do país, utilizando-se basicamente uma avaliação realizada pelos estudantes (Dias Sobrinho, 2010; Barreyro & Rothen, 2009).

---

<sup>1</sup> Em 2011 o Ministério da Educação determinou a redução número de vagas a serem ofertadas para 2012 pelas instituições que apresentaram conceito 1 e 2 no Conceito Preliminar de Cursos. Essa redução atingiu especialmente os cursos das áreas de saúde, administração e ciências contábeis, em um contexto onde a oferta de vagas na educação superior privada supera a demanda. É a primeira vez que ocorre com essas dimensões a regulação pelo Estado brasileiro do mercado privado de educação superior.

<sup>2</sup> As instituições superiores estaduais e municipais representam 64,3% do total da IES públicas e respondem por 11% do total da matrícula nesse nível de ensino, sendo esta, majoritariamente privada –73,1% do total (Censo da Educação Superior, 2010).



### 3. Centralidade política da avaliação e regulação da educação superior

Até o final da década de 1990 a implementação de sistemas de avaliação dos resultados educacionais era legitimada pelos objetivos de maior eficiência e eficácia na reforma da administração pública. Os reformadores questionavam os princípios baseados na prescrição de procedimentos, hierarquização de competências e profissionalização das burocracias.

No campo da educação superior a ampliação do acesso em um contexto de restrição fiscal significou simultaneamente a ampliação da oferta privada, conferindo a milhares de jovens cidadãos a qualidade de consumidores deste serviço e a adoção de medidas por maior eficiência na prestação dos serviços educacionais públicos. Um expressivo contingente de jovens trabalhadores buscando ocupação nos setores de serviços, em trabalhos terceirizados e/ou de curta duração pressiona por consumo, incluindo os serviços educacionais, especialmente a partir da segunda metade dos anos de 1990. Neste caso, a divulgação dos resultados avaliativos da educação superior foi, em um primeiro momento, um instrumento para coordenação sistêmica da expansão com reduzido custo de implementação. Ou seja, em um contexto de crescimento das pressões por acesso a educação superior, ao trabalho e de ampliação da provisão privada dos serviços educacionais a utilização dos resultados da avaliação sistêmica objetivam orientar preferências do cidadão consumidor e, desse modo, reforçar formas de sociabilidade mais individualizadas, diferenciadas e de consumo (Duarte & Santos, 2012).

O sistema de avaliação da graduação no país não trouxe contribuições para alterar as elevadas taxas de evasão ou as reduzidas taxas de acesso (Tabela nº 2). Tudo se passa como se a divulgação dos resultados educacionais convergissem para um acompanhamento do Estado da expansão de um sistema de educação superior mediante o controle dos produtos/resultados. Entretanto, a instituição do SINAES, especialmente com a implantação dos sistemas informatizados de coleta de dados, permite o cruzamento pelo poder executivo central de informações sobre matrícula, condições de oferta, docentes, fluxo e resultados educacionais. Esse conjunto de informações permite à União dimensionar a capacidade de articulação dos demais atores – públicos e privados – em interação competitiva nesse sistema.

Tabela 2 – Evolução da taxa de atendimento na educação superior no Brasil

| Ano  | Pop 18 a 24 anos (A) | Alunos concluintes (B) | B/A |
|------|----------------------|------------------------|-----|
| 2001 | 23.158,00            | 395,988                | 1,7 |
| 2002 | 23.351,00            | 466,26                 | 2,0 |
| 2003 | 23.648,00            | 528,223                | 2,2 |
| 2004 | 24.038,00            | 626,617                | 2,6 |
| 2005 | 24.357,00            | 717,858                | 2,9 |
| 2006 | 24.144,00            | 736,829                | 3,1 |
| 2007 | 23.644,00            | 756,799                | 3,2 |
| 2008 | 23.242,00            | 800,318                | 3,4 |
| 2009 | 23.034,00            | 826,928                | 3,6 |
| 2010 | 23.878,00            | 829,286                | 3,5 |

Fonte: INEP/MEC – PNAD/IBGE. Elaboração da autora.

Mais que regular os resultados educacionais, o conjunto dos componentes e dos processos do sistema de avaliação da educação superior permite à União coordenar uma estrutura de prestação de serviços de baixo custo e expressivo retorno do investimento. Desde o início deste século a ociosidade de vagas nas

instituições privadas tem crescido e a coleta de informações pela União monitora esses valores. Nesse contexto, cabe destacar também o crescimento da oferta de cursos de graduação a distância, modalidade que vem se disseminando muito rapidamente. De acordo com dados do Anuário Estatístico de Educação Aberta e a Distância (ABED), em 2008 quase um milhão de brasileiros fizeram cursos a distância nas modalidades graduação, EJA e pós-graduação. Para o setor privado, a oferta de graduação a distância tem possibilitado significativa redução de custos, com valores das mensalidades variando de R\$ 140 a R\$ 550 (Sampaio, 2011).

Segundo Duarte & Santos (2012), o termo regulação pode ser apreendido como modos de articulação e coordenação de ações – de governação - e não, apenas, como dispositivo de controle. Através da regulação por desempenho atores com comportamentos predatórios podem ser preventivamente admoestados ou alijados. Sujeitos a pressões eleitorais, de grupos de interessados os governos podem deslocar recursos para instituições e atores com os quais dispõem de maiores vínculos.

#### **4. Considerações Finais**

Com este trabalho buscou-se problematizar a democratização da educação superior, em especial, a partir do crescimento da oferta privada do ensino superior e o papel dos sistemas de avaliação na regulação das ações entre os atores governamentais e não governamentais que interatuam no sistema educativo.

A democratização do acesso ao ensino superior no Brasil tem revelado a opção política de ampliação pela via do setor privado mercantil. Mesmo com a criação de novas universidades e de programas visando à expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), como por exemplo, o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI –, a privatização/mercantilização da educação superior segue vigorosa. Nos anos recentes, o país tem se apresentado como um mercado com grande potencial a ser explorado e, particularmente, bastante atraente aos “investidores” estrangeiros. A grande expansão do ensino superior privado também se vincula a um intenso processo de “desnacionalização da educação”. A entrada de capitais estrangeiros no mercado educacional tem sido a marca desse processo (Borges & Aquino, 2013).

As características da expansão privada do ensino superior apresentadas neste trabalho somam-se ainda outras: mudanças na distribuição socioespacial da oferta de cursos privados com a regionalização e interiorização da oferta; concentração em áreas de baixo custo de investimento; proliferação de instituições isoladas destinadas ao atendimento de demandas localizadas; oferta de cursos de pós-graduação; a concentração das IES e formação de grandes oligopólios. Todas essas características podem revelar a incapacidade de uma regulação sistêmica do poder central sobre o mercado educacional privado.

Por fim, as transformações recentes na educação superior brasileira não deixam de estar sintonizadas às novas demandas e formas sociais de produção e reprodução do sistema capitalista e que reduzem a educação aos interesses do lucro. Segundo Oliveira (2008, p. 754), em um contexto como esse, as tentativas de limitar a mercantilização, pela via da regulação ou restrições legais, estarão fadadas ao fracasso. Contudo, medidas devem ser implementadas como forma de “preservar condições mínimas de funcionamento que não corrompam e desmoralizem completamente a natureza da atividade educativa na sociedade”, mas, somente partir da “ampliação da oferta pública, de modo a atender a parcelas substantivas da população e criar alternativas de atendimento em massa” será possível por limites à mercantilização da educação.

## Referências Bibliográficas

ALTBACH, P.G. Knowledge and education as international commodities: the collapse of the common good. *Current Issues in Catholic Higher Education*, Washington, DC, n. 22, p. 55-60, 2002. Disponível em: [www.bc.edu/bc\\_org/avp/soe/cihe/newsletter/News28/text001.htm](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News28/text001.htm). Acesso em: fev. 2012.

AMARAL, Alberto. Tendências recentes dos sistemas de avaliação do ensino superior na Europa. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, n.12, mai./agosto 2010. Disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt/?r=30&p=51>. Acesso em fev. 2012.

BARREYRO, Gladys B. & ROTHEN, Carlos. Avaliação e regulação da educação superior: normativas e órgãos reguladores nos 10 anos pós LDB. Sorocaba/Campinas: **Avaliação**, v. 12, n. 1, março 2007.

\_\_\_\_\_. Política de avaliação e regulação da educação superior brasileira. Porto: Faculdade de Ciências da Educação. Anais do VII congresso Luso-Brasileiro de História da Educação, jun. 2008. Disponível em

[http://www.umcpos.com.br/centraldoaluno/arquivos/03\\_03\\_2011\\_129/Politica\\_de\\_avaliacao\\_e\\_regulacao\\_da\\_educacao.pdf](http://www.umcpos.com.br/centraldoaluno/arquivos/03_03_2011_129/Politica_de_avaliacao_e_regulacao_da_educacao.pdf)

BERTOLIN, Júlio C. G. Os quase-mercados na educação superior: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado. São Paulo: **Educação e Pesquisa**, v. 37, n. 2, p. 237-248, mai./ago. 2011.

BORGES, Vanessa Maria de O. & AQUINO, Edson Tomás de. Ensino Superior à Ordem do Capital Internacional. Florianópolis, *Revista GUAL*, v. 6, n. 2, p. 22-32, abr. 2013. Disponível em [www.gual.ufsc.br](http://www.gual.ufsc.br). Acesso em junho de 2013.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 15-04-2004, seção 1, p.4.

CARVALHO, Cristina H. A. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): rupturas e continuidades nas relações entre público e privado. In: SILVA JUNIOR, João dos Reis et. al (Orgs). **Reforma Universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2006.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação de oligopólios. Campinas: **Educ. Soc.**, vol. 31, n. 111, p. 481-500, abr.- jun. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade reformada**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

\_\_\_\_\_. O ensino superior no octênio FHC. Campinas: **Educ. Soc.**, vol. 24, n. 82, p. 37-61, abril 2003. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

DIAS SOBRINHO, José. Evaluación de la educación superior en Brasil: la cuestión de localidad. In: KROTSCH, Pedro; CAMOU, Antonio y PRATI, Marcelo. (Coord.) **Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores em Argentina y América Latina**. Buenos Aires, Prometeo Libros, 1ª Ed. 2007, p. 311-329.

\_\_\_\_\_. **Dilemas da Educação Superior no Mundo Globalizado.** Sociedade do Conhecimento ou Economia do Conhecimento? São Paulo, Casa do Psicólogo, 2005. Cap. 4.

\_\_\_\_\_. Acreditação da educação superior. 2007. Disponível em [portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task). Acesso em fev. 2012.

\_\_\_\_\_. Avaliação e transformações da Educação Superior Brasileira (1995-2009): Do provão ao SINAES. Avaliação, Campinas: Sorocaba, SP, v.15, n.1, p.195-224, mar. 2010.

DUARTE, Marisa R. T. & SANTOS, Maria R. S. Avaliação de políticas públicas em educação: a coordenação sistêmica pela União. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 6, n. 10, p. 79-93, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>.

FERREIRA, Eunápio Augusto Almeida. Alianças Estratégicas entre Instituições de Ensino Superior Privadas: É Possível Torná-las mais Competitivas? Pedro Leopoldo: FPL, 2011. (Dissertação de Mestrado Profissional)

GÓMEZ, Roberto Rodríguez. Inversión extranjera directa em educación superior. El caso de México. **Revista de La Educación Superior.** ANUIES, México, número de abril-junio, 2004. Disponível em [http://www.foro-latino.org/flape/foros\\_virtuales/doc\\_fv\\_3/texto-discusion-oce-rrodriguez.pdf](http://www.foro-latino.org/flape/foros_virtuales/doc_fv_3/texto-discusion-oce-rrodriguez.pdf). Acesso em julho de 2009.

HORTA, J. S. B. e MORAES, M. C. M. d. (2005). "O sistema CAPES de avaliação da pós-graduação: da área de educação à grande área de ciências humanas." Revista Brasileira de Educação (30): 95-116.

KNIGHT, Jane. Internacionalização da Educação Superior: novos desenvolvimentos e consequências não intencionadas. **Boletim IESALC informe de educação superior**, n.º 211, outubro de 2010. Disponível em <http://www.iesalc.unesco.org>. Acesso em abril de 2011.

LEHER, Roberto. Estrategias de mercantilización de La educación y tiempos desiguales de los tratados de libre comercio: El caso de Brasil. En: GENTILI, Pablo et. al. **Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina.** Rosário, Homo Sapiens Ediciones, 2009, p. 15-66.

LÓPEZ SEGRERA, Francisco. **Escenarios Mundiales de la Educación Superior. Análisis Global y Estudios de Casos.** Buenos Aires, FLACSO, 2006.

\_\_\_\_\_. Educación superior mundial comparada e internacionalización (cooperación solidaria o nuevosproveedoresconánimo de lucro?). In: LEHER, Roberto (Org.) **Por una reforma radical de las universidades latinoamericanas.** Rosario- Argentina: Homo Sapiens Ediciones, 2010.

MARTINS, Carlos B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior no Brasil. Campinas: **Educ. Soc.**, vol. 30, n. 106, p. 15-35, jan./ abr. 2009. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

MOROSINI, Marília Costa. Estado do Conhecimento sobre Internacionalização Universitária: princípios e práticas. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 107-124, 2006. Editora UFPR.

NUNES, Edson de Oliveira. Educação Superior no Brasil. Estudos, debates, controvérsias. Rio de Janeiro, Garamond, 2012.

OLIVEIRA, Romualdo P. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. Campinas: **Educ. Soc.**, vol. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

SAMPAIO, Helena. 2000. O Ensino Superior no Brasil: O setor privado. São Paulo: FAPESP/ Hucitec.

SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. Campinas. Revista Ensino Superior Unicamp, Out. 2011. Disponível em <http://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/o-setor-privado-de-ensino-superior-no-brasil-continuidades-e-transformacoes>. Acesso em março de 2013.

SCHEIBE, L. (2011). "O conselho técnico-científico da educação básica da capes e a formação docente." Cadernos de Pesquisa 41(144): 812-825.

SERAFIM, O processo de mercantilização das instituições de educação superior: um panorama do debate nos EUA, na Europa e na América Latina. Sorocaba/Campinas: **Avaliação**, v. 16, n. 2, p. 241-265, jul. 2011.

SGUISSARD, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio do privado/mercantil e desafios para a regulação e formação universitária. Campinas: **Educ. Soc.**, vol. 29, n. 105, p. 991-1022, set./ dez. 2008. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

TEICHLER, Ulrich. Internacionalización de la educación superior en la Europa. 2004. Disponível em <http://www.anped11.uerj.br/28/index.htm>. Acesso em abril de 2011.