AS METAMORFOSES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA FRENTE AOS ANOS NEOLIBERAIS: FINANCEIRIZAÇÃO, PRODUÇÃO SOCIAL DA FORÇA DE TRABALHO, AVALIAÇÃO E PERFORMATIVIDADE

Alisson Slider do Nascimento de Paula, Centro Universitário Inta (UNINTA); Doutor em Educação (UECE); alisson.slider@yahoo.com.
Coordenador
José Nailson Alves Dias, Universidade Estadual do Ceará (UECE); Mestrando em Educação (UECE); Graduada em Educação Física; nailson_dias7@hotmail.com.
Natália Maria Duarte Mendes, Universidade Estadual do Ceará (UECE); Mestrando em Educação (UECE); Graduada em Educação Física; natalya.nm48@gmail.com.

RESUMO (da mesa)

A presente mesa se propõe discutir os elementos contemporâneos que impulsionam as diversas metamorfoses da educação superior global, sobretudo nos países de capitalismo dependente. O Brasil, em decorrências das contrarreformas e da crise do capital, localizou a educação superior como nicho mercadológico para extração de lucros para corporações educacionais e holdings S/A. A lógica mercadológica se desdobra sobre as mais variadas formas: expansão das instituições privadas de educação superior; ampliação da educação a distância; parcerias público-privadas que viabilizam o financiamento estudantil no setor empresarial, bem como a injeção de recursos privados no setor público; produção social da força de trabalho através dos cursos de graduação, empresarialmento da produção do conhecimento, performatividade através das pressões das políticas avaliativas de larga escala, etc. Com efeito, o debate desses elementos possibilita a compreensão do atual cenário em que a economia capitalista se realiza através de sua forma funcional fictícia e parasitária. A expropriação do fundo público por grupos empresariais, e a avaliação que se configura como regulação e prestação de contas denota pressão para as reformulações curriculares em que a noção de competência e habilidade estejam no eixo central da produção social da força de trabalho. O tratamento e discussão desses elementos estão na ordem do dia no cenário ultraconservador que ameaça a democracia das instituições republicanas, como por exemplo, a universidade pública estatal.

Palavras-chave: Financeirização da educação. Avaliação em larga escala. Currículo por competência.

ABSTRACT

This table proposes to discuss the contemporary elements that drive the various metamorphoses of global higher education, especially in countries with dependent capitalism. Brazil, as a result of counter-reforms and the capital crisis, located higher education as a market niche for extracting profits for educational corporations and S/A holdings. The marketing logic unfolds in the most varied forms: expansion of private higher education institutions; expansion of distance education; public-private partnerships that enable student financing in the business sector, as well as the injection of private resources into the public sector; social production of the workforce through undergraduate courses, entrepreneurial knowledge production, performativity through the pressures of large-scale evaluative policies, etc. Indeed, the debate on these elements makes it possible to understand the current scenario in which the capitalist economy takes place through its fictitious and parasitic functional form. The expropriation of public funds by business groups, and the assessment that is configured as regulation and accountability, denote pressure for curricular reformulations in which the notion of competence and skill are at the core of the social production of the workforce. The treatment and discussion of these elements are the order of the day in the ultra-conservative scenario that threatens the democracy of republican institutions, such as the state public university.

Keywords: Financialization of education. Large scale assessment. Competency-based curriculum.

A EXPANSÃO ESPECULATIVA PARASITÁRIA DO CAPITAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: o aprofundamento da tendência à mercoaprendizagem

Alisson Slider do Nascimento de Paula

RESUMO (do texto)

A inserção do Brasil na economia global, na era do capital fictício, ampliou relações de dependência em decorrência da condição particular periférica. Diversas transformações foram operadas entre os governos, contudo foram mantidas as medidas que conferiam flexibilidade ao capital, a saber, redução da proteção ao trabalho; desregulamentação financeira; desterritorialização do setor produtivo; privatização parcial do setor de serviços estatais. Ora, o setor de serviços se tornou um nicho mercadológico para acumulação capitalista, nesse contexto, os organismos internacionais contribuíram significativamente com a irradiação de recomendações para a privatização da educação, em especial, da educação superior.

Palavras-chave: Capital parasitário. Educação superior. Mercoaprendizagem.

ABSTRACT

Brazil's insertion in the global economy, in the age of fictitious capital, expanded relations of dependence as a result of its particular peripheral condition. Several transformations were carried out between governments, however, the measures that conferred flexibility to capital were maintained, namely, reduction of labor protection; financial deregulation; deterritorialization of the productive sector; partial privatization of the state services sector. Now, the service sector has become a market niche for capitalist accumulation, in this context, international organizations have significantly contributed to the irradiation of recommendations for the privatization of education, especially higher education.

Keywords: Parasitic capital.Higher education. Market-learning.

1 INTRODUÇÃO

A inserção do Brasil na economia global, na era do capital fictício, ampliou relações de dependência em decorrência da condição particular periférica. Diversas transformações foram operadas entre os governos, contudo foram mantidas as medidas que conferiam flexibilidade ao capital, a saber, redução da proteção ao trabalho; desregulamentação financeira; desterritorialização do setor produtivo; privatização parcial do setor de serviços estatais. Ora, o setor de serviços se tornou um nicho mercadológico para acumulação capitalista, nesse contexto, os organismos

internacionais contribuíram significativamente com a irradiação de recomendações para a privatização da educação, em especial, da educação superior.

Na educação superior, no Brasil, essa lógica tem se desdobrado por meio da formação de grandes conglomerados, decorrendo, dessa maneira, na oligopolização da educação superior privada a partir da participação do setor financeiro. Em acréscimo, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) possibilitou a inserção de empresas educacionais no mercado de ações, além do respaldo jurídico que autoriza o funcionamento de IPES com finalidade de lucro.

A predominância financeirizada expressa a "capacidade que o capital concentrado possui de crescer alimentando-se de um componente rentista" (CHESNAIS, 1996, p. 82). O lucro configura-se como esse componente rentista, no qual busca impulsionar mais excedente-valor através da ininterrupta procura dos conhecidos *business* que acrescentem mais lucratividade ao capital inicial. Nessa perspectiva, os principais objetivos das IPES são lucro e produtividade para que, dessa forma, consigam satisfazer, consoante Mészáros (2002), as três bases do sistema sociometabólico do capital: capital, estado e trabalho. Sobre a educação superior, "só é produtiva a universidade que vincula sua produção às necessidades do mercado, das empresas e do mundo do trabalho em mutação, ou seja, subordina sua produção acadêmica formal e concretamente às demandas e necessidades do mercado" (DOURADO; CATANI; OLIVERIAM, 2003, p. 19, *apud* RUAS, 2015, p. 58).

Para o capital, a educação superior se expressa como um nicho de mercado que torna factível a possibilidade de agregar mais capital dando início ao processo de financeirização. Essa lógica condicionou profundas metamorfoses do setor educacional, pois teve que se sujeitar às leis do mercado capitalista, produzindo assim uma ampla concorrência entre as IPES.

Ruas (2015, p. 58) compreende que

> Como setor das instituições de educação superior conviveu, durante anos, com uma situação confortável, de pouca competitividade, com esse cenário despontando, a saída encontrada foi adotar como estratégia a concentração em grandes grupos para, inclusive, servir como barreira para o possível aumento da concorrência. [...] Um fator a ser destacado no que se refere a essa concentração, é a colaboração que estas estruturas de oferta, vigorosamente concentradas, reconhecem ter. Essa concentração torna esses grandes grupos capazes de sustentar uma concorrência em âmbito global, tornando-os mais fortes para enfrentar a entrada de outros

> concorrentes, e menos suscetíveis ao crescente peso da incerteza do ambiente globalizado.

Nessas circunstâncias, o Brasil e o *business* da educação superior, nos últimos anos, ingressaram nas demandas da financeirização – tendo em vista reduzir oscilações decorrentes das contínuas crises capitalistas –, constituindo uma integração financeira internacional que "foi acompanhada pela abertura dos diferentes tipos de mercados (câmbios, créditos, ações) e foi favorecida pela criação de muitos novos produtos financeiros", sendo que "neste sistema, as instituições dominantes não são mais os bancos, e sim os mercados financeiros e as organizações financeiras que nelas atuam" (CHESNAIS, 1996, p. 242-258). Com efeito, a partir de 1998, as primeiras repercussões da inserção do capital financeiro na educação, no Brasil, começaram a ser observadas. Segundo Ruas (2015), o Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC) foi comprado por ex-sócios de dois grandes bancos de investimentos – Garantia e Pactual. Em 1985, implantou o *Management Business Administration* (MBA) de Finanças no Rio de Janeiro, onde situava-se sua sede. Atualmente, o IBMEC é uma referência de escola com concepção voltada ao *business* para desenvolvimento estratégico, comparando-se, inclusive, à Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Com efeito, o movimento de capital internacional na educação superior tonou-se factível à exploração, além do investimento em novas oportunidades de negócios para esse nível de ensino. Todavia, vale ressaltar que, assim como na educação básica, na década de 1990, a educação superior sofria de diversos problemas, que, tendo em vista sua particularidade, sua crise possui multifaces.

> [...] De modo muito mais significativo, porém, do que em outras partes do sistema educacional, o conhecimento de suas condições específicas passa pela elucidação da dinâmica de expansão e crise de sua parcela privada – e, nela, das peculiaridades de suas relações capital/trabalho. Isso porque, de modo inverso à educação básica – em que as escolas públicas detêm 83,5% das matrículas (Inep, 2013) –, o setor privado, constituído cada vez mais por empresas que orientam suas práticas administrativas para a obtenção de lucro (exceções, aqui, apenas as declinantes instituições comunitárias e/ou filantrópicas que, *a princípio*, atuam sem fins lucrativo), detém 73% do total de alunos matriculados na graduação superior (Inep, 2012). E, também aqui, a quantidade possui implicações qualitativas. Tratando-se de simples ampliação numérica – dado que os problemas de qualidade são de ordem mais profunda e complexa –, os entraves mais imediatos à expansão do ensino superior são o gargalo do ensino médio – pois a taxa de escolarização deste define o *quantum* da população que tem potencial educacional formal para adentrar naquele – e as precárias condições econômicas que dificultam

> a ascensão escolar de parte da população que possui o referido potencial. Entraves, por sinal, passíveis de resolução a curto/médio prazo. (GASPAR; FERNANDES, 2014, p. 948).

Não obstante os problemas elencados, nas últimas duas décadas, o Brasil vivenciou uma relativa estabilidade econômica decorrente da elevação da renda das frações intermediárias e mais pobres da população, além do próprio barateamento do valor das mensalidades das IPES, tendo em vista o valor pelo crédito educativo, além da própria ampliação do *quantum* de vagas públicas em decorrência do aumento de IES públicas nos governos PT, em especial através do REUNI, constituindo, com isso, um ciclo expansivo da educação superior brasileira: "o número de matrículas aumentou 299,9% entre 1995 e 2012, passando de 1.759.703 para 7.037.688" (GASPAR; FERNANDES, 2014, p. 946). No entanto, esse ciclo expansivo deu-se através de auxílio de políticas públicas que se articularam diretamente com o setor privado-mercantil da educação superior, corroendo, dessa forma, os limites entre o público e o privado, desta forma, consolidando a *mercoaprendizagem*[1]. Esse processo se deu em função, conforme Silva Júnior e Sguissardi (2005, p. 107), da predominância financeirizada do capital produzir uma "regulação social que procura a 'nova institucionalidade', assentada na busca do consenso entre antagônicos por meio de políticas de negociação e de uma brutal ofensiva ideológica contra tudo o que seja aparentado com a soberania popular", na qual foi resignada à política econômica neoliberal eclodida na década de 1990, no Brasil.

Em acréscimo, *mercoaprendizagem* brasileira não se dá apenas pela "mão invisível" do mercado, contudo, decorre das políticas irradiadas por governos democraticamente eleitos, que seguiram a cartilha dos organismos internacionais: BIRD, UNESCO, BM, OMC etc. Nessa acepção, é válido ressaltar que a expansão da rede pública necessita de significativos investimentos estatais diretos para ampliar a rede atual e/ou criarem novas IES. No que concerne à expansão mercantilizada da educação superior privada, é necessário aumento da renda da população, além da implementação de políticas públicas em diversas modalidades que se configurem como incentivo financeiro, dentre elas: PROUNI, FIES, Bolsa-alfabetização. Essas

[1] *Mercoaprendizagem* diz respeito à forma contemporânea e tendencial da manifestação da educação como mercadoria.

políticas condicionam a expansão do mercado, bem como impulsionam o lucro, fomentando, com isso, investimento no setor da educação superior privada. Não obstante comprometer orçamento público-estatal, essas políticas produzem dívidas para os estudantes, como o Educred que é mantido por algumas IES, o FIES, o Pravaler, além de outros financiamentos que são ofertados por diversos bancos privados (GASPAR; FERNANDES, 2014).

No limite, essas políticas públicas, além do próprio financiamento oferecido por bancos privados situam-se no bojo dos processos do capital fictício. Com efeito, na próxima *subseção,* trataremos de analisar como se efetua esse processo de *Capital Comércio de Dinheiro* que, consequentemente, impulsionou a formação de grandes oligopólios transnacionais da educação superior sob o véu da predominância financeirizada.

A irradiação da concepção neoliberal, no Brasil da década de 1990, impulsionou as políticas banco-mundialistas, bem como disseminou a pedagogia do capital, contudo o governo FHC não deu conta de efetivá-la, em virtude dos conflitos dos movimentos sociais que se posicionaram como resistência a essa investida. Todavia, no processo de constituição do bloco do poder, no governo PT, além das alianças feitas com setores burgueses, diversas dessas políticas foram implementadas, engendrando contrarreformas que tornaram exequível o ajuste ao projeto do capital financeirizado no Brasil.

Nessas circunstâncias, recorremos ao livro III d'O Capital de Marx (2017) para compreendermos como se dá o processo de comércio de dinheiro que, em nossa pesquisa, efetuará o processo de *mercadorização* da *educação-mercadoria*. Em acréscimo, reiteramos que o dinheiro desempenha papéis tipicamente técnicos no processo de circulação do capital industrial e comercial. Nesse percurso, uma fração da totalidade se autonomiza e passa a efetuar essas operações para a classe de capitalistas da indústria e do comércio. Portanto, o capital-dinheiro – uma parcela do capital industrial que é produtivo – transforma-se em capital financeiro e opera essas técnicas.

Essas operações técnicas passam a ser executadas por um grupo de agentes com funções específicas, decorrentes da divisão social do trabalho. Com efeito, essas

funções são metamorfoseadas em negócios especializados, com isso, são concentradas e realizadas em larga escala; inferindo, destarte, em uma nova divisão do trabalho a partir desse negócio especializado (caixas, larga quantidade de contadores, escritórios). Todavia, nas observações de Marx (2017), trabalhos que expressam os cursos de circulação não criam valor.

Marx (2017, p. 389) compreende que é incontestável que o "comércio de dinheiro não promove a circulação do dinheiro, mero resultado da circulação de mercadorias, maneira de esta aparecer". Com efeito, para os banqueiros, *i.e.*, os comerciantes de dinheiro, "a circulação de dinheiro é um dado, e o que eles propiciam são as operações técnicas dessa circulação, as quais concentram, abreviam e simplificam". Nesse sentido, "a massa de capital-dinheiro que os comerciantes manipulam é o capital-dinheiro dos capitalistas comerciantes e industriais que está na circulação. Suas operações servem apenas para intermediar as operações desses capitalistas" (KOUTCHIN, 2015, p. 9).

Quando um grupo especial de agentes adiantam o capital-dinheiro – um capital que necessitaria ser adiantado pelos próprios produtores e comerciantes – constatamos que esse grupo de agentes (prestamistas) que emprestam D, obtém D + D. Sendo assim, manifesta-se a forma geral do *Capital Comércio de Dinheiro*, expresso pela forma funcional: D-D', na qual a mediação aqui "não se refere aos elementos materiais e sim aos elementos técnicos da metamorfose" (MARX, 1994, apud KOUTCHIN, 2015, p. 9).

Com a lógica do Capital Comércio de Dinheiro, que é próprio do capital fictício, algumas políticas públicas educacionais são implementadas para impulsionarem o setor privado-mercantil da educação superior, atendendo a orientação do BM (1997) em que discorria sobre a necessidade do Estado tornar-se um catalisador da esfera privada. Nessas circunstâncias, é importante destacar dois programas que ganham relevo, ainda no governo Lula da Silva, contudo, um somente ganha fôlego na gestão Dilma Rousseff e é aprofundado no governo golpista de Michel Temer.

Os dois programas que iremos explorar são políticas focalistas de caráter assistencialistas que são utilizados para amenizar os nervos da população, revigorando o velho discurso de McNamara (*apud* LEHER, 1999, p. 26), então

presidente do BM, que afirmava: “as pessoas pobres do mundo devem ser ajudadas, senão elas ficarão furiosas”. Com efeito, a primeira política que nos remetemos será a do Programa Universidade para Todos (ProUni), no qual pode ser concebido como a concretização de um ávido sonho das IES comunitárias, confessionais, filantrópicas e com fins lucrativos. De acordo com a *Folha de São Paulo* (2004), os reitores das IFES, assim como os representantes de associações de entidades privadas de ensino superior atacaram a implementação do ProUni. Estes últimos questionaram o percentual de abertura de vagas e, para compensar, reivindicaram isenção do imposto de renda e de mais três tributos para as IPES com finalidade de lucro, constituindo uma moeda de troca.

O ProUni emerge como uma possibilidade de *fuga para a frente* para as IPES que estão ameaçadas pela inadimplência e pela ampla evasão em virtude do valor das mensalidades, bem como da quantidade excessiva de vagas ofertadas. Em acréscimo, o ProUni atende as recomendações do BM de incentivo à iniciativa privada. Nos debates acerca da implementação do programa, o discurso da *democratização do ensino superior* ganhou destaque e se tornou semblante para sua operacionalidade.

O governo Lula da Silva editou, em 10 de setembro de 2004, a Medida Provisória (MP) nº 213 que lançava o ProUni. Por conseguinte, a Portaria nº 3.268, de 19 de outubro de 2004 foi regulamentada pelo Decreto nº 5.245/04. No limite, a MP em tela, estabeleceu as regras de adesão das IPES ao ProUni. Esse programa tornou-se Política Pública em 13 de janeiro de 2005, Lei nº 11.096/05. O ProUni atende a todas as IPES que a ele aderirem, além de garantir isenções fiscais: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica; Contribuição para o Programa de Integração Social; Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

É válido ressaltar os principais critérios para que os jovens/adultos pudessem se eleger candidatos às bolsas: nível da renda familiar; egresso de escolas públicas ou bolsista de escolas privadas. O ProUni determina que uma parcela das bolsas seja direcionada para ações afirmativas, *i.e.*, para atender as necessidades dos indivíduos com deficiências, dos negros e dos indígenas. São direcionadas, também, bolsas para

formação de professores da educação básica. Essas medidas se articulam com os interesses populares.

A forma de privatização própria do ProUni é ocultada, com o semblante de política social que impulsiona a democratização de vagas públicas no ensino superior privado, camufla, de fato, os recursos não arrecadados pelo Estado em decorrência das isenções fiscais concedidas pelo programa às IPES. Reiteramos que, desde 1968, o movimento da privatização da educação superior, no Brasil, está em curso, portanto trata-se de uma modernização do capital, ou seja, o capital está metamorfoseando-se de acordo com a processualidade do capital fictício, atendendo, desta maneira, aos interesses dos empresários da educação. Na era da predominância financeira, a educação configura-se como área de extração de excedente-valor.

Catani, Hey e Gilioli (2006) elucidam que o ProUni irradia uma lógica de acesso, contudo, no que tange à permanência e conclusão, os alunos são deixados no limbo. Nessa perspectiva, a concepção assistencialista orienta bem esse programa, alinhando-se, inclusive aos apontamentos do BM, concernente à oferta de benefício e não de direitos aos estudantes oriundos da escola pública.

Contudo, o ProUni ainda não representa a real face do capital fictício neste nível de ensino. Em verdade, é a partir de outra política que, de fato, constitui-se o movimento da financeirização da educação superior. Não obstante o ProUni se tratar de um programa de renúncia fiscal, não há transações no mercado financeiro que possam consolidar, assim, a forma funcional D-D'. Através do programa Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) que esse ciclo do capital será efetivado plenamente. O FIES surgiu no governo FHC (1995-2002), precisamente em 1999, através da MP nº 1.827/99, oficializada pela Lei nº 10.260/01 de 12 de julho de 2001. Tratou-se, com efeito, do abandono do Programa de Crédito Educativo para Crianças Carentes (CREDUC)[2], contudo, o FIES utiliza a mesma origem de recursos. Dessa forma, a lógica privatista foi aprofundada, dando continuidade à espoliação do fundo público.

Concernente à processualidade do FIES, esse configura-se como expressão da atuação do capital fictício na educação superior, sua processualidade diferencia-

[2] Em 25 de junho de 1992, o governo Collor criou o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes (CREDUC).

se da do programa anterior, visto que o CREDUC destinava recursos em espécie às IPES pela venda de vagas, ao passo que no FIES trata-se de remunerar as IPES que aderirem ao programa através de Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), trata-se de um título público federal remunerado pelo Índice de Preços de Mercado (IGP-M). Com efeito, o crédito estará disponível à IPES em nome de sua mantenedora no período programado para acessar a página no SIFES. Nesse sentido, portanto, o CFT-E trata, no limite, de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, *i.e.*, de títulos da dívida pública.

De acordo com o sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2018), entre 2010 e 2016, o FIES desembolsou cerca de R$ 56,5 bilhões. De antemão, considere-se que R$ 56,5 bilhões suplementares no orçamento das IFES contribuiriam significativamente para a manutenção e custeio dessas instituições. Contudo, além destes recursos serem direcionados às IPES, verifica-se também uma desproporção no tocante à quantidade canalizada para cada região. Identifica-se que cerca de R$ 3,1 bilhões (5,62%) foram destinados à região Norte; a região Centro-Oeste obteve aproximadamente R$ 6,6 bilhões (11,8%); na região Nordeste, concentrou-se R$ 12,8 bilhões (22,8%); ao Sul destinou-se R$ 8,1 bilhões (14,4%); por fim, na região Sudeste, concentrou-se cerca R$ de 25,5 bilhões (45,2%). Este último dado expressa a grande quantidade de IPES localizadas na região Sul, constituindo-se, assim, o centro do desenvolvimento da educação superior mercantilizada do Brasil, *i.e.*, onde o capitalismo acadêmico brasileiro está mais concentrado.

Contudo, voltando ao marco legal do FIES e do ProUni, difundiu-se a Portaria Normativa nº 02, de 31 de março de 2008, que vincula o repasse de recursos do FIES com a concessão de bolsas parciais do ProUni. Destarte, os estudantes que conseguirem apenas bolsa parcial ProUni poderão complementar com FIES. Nesse itinerário analítico, é nítido que o governo Lula da Silva esteve alinhado a empresários da educação superior a partir da implementação desstes programas que foram legitimados pelas PPP's, possibilitando assim, direcionar verbas públicas para as IPES.

A rigor, o FIES, assim como a lógica do ProUni, está inserido no discurso de democratização do acesso ao ensino superior, mas, na verdade, canaliza recursos públicos nas IPES corroendo fronteiras que mantêm os limites entre público e privado. O aprofundamento da lógica da mercantilização via FIES, desencadeada no governo Lula da Silva, diferentemente do governo FHC, só foi factível em decorrência da reformulação do programa além do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), dispensando assim, a necessidade de fiador para obter o financiamento do programa. De acordo com a Portaria Normativa nº 3 de 2014, todas as mantenedoras são orientadas a aderir ao FGEDUC, pois os riscos seriam assumidos e cobertos pelo Estado. De acordo com Tavares (2014, p. 86),

> A redução da taxa de juros [...] foi contundente: de 6,5% para 3,4% ao ano, tal qual o prolongamento do crédito e a definição de parcelas fixas. A única exigência para a renovação do contrato, que vem através da portaria n. 20 de 2013, seria o pagamento pelo estudante das parcelas trimestrais de juros. Ocorre que o Estado brasileiro utiliza o fundo público para cobrir os juros diminuídos, novamente num processo de transferência do fundo público para o capital, no caso os bancos.

No dia 6 de julho de 2017, o então ministro da educação do governo Michel Temer, Mendonça Filho, anunciava o novo FIES. A intenção era tornar o FIES mais eficiente. Para isso, ele seria organizado em três modalidades: 1) se desdobrará como fundo garantidor com verbas da União, com juros 0 para estudantes com renda per capita mensal familiar de até três salários mínimos. Esta modalidade possibilita o aluno pagar as prestações parceladas com no máximo, 10% de sua renda; 2) essa segunda modalidade terá como fonte de recursos fundos constitucionais regionais, para jovens com renda per capita familiar de até cinco salários mínimos. A ênfase foi dada às regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte; 3) a terceira modalidade utilizará recursos de origem do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) além dos recursos dos fundos regionais de desenvolvimento das regiões supracitadas. A presente modalidade, assim como a segunda tratam do P-FIES, ambas direcionadas para candidato com renda per capita de até cinco salários mínimos. No limite, ainda houve duas mudanças que surgiram através da Portaria 23 em que o cronograma de recursos do Fundo Público é modificado de doze para oito repasses anuais; e a Portaria 21 em que exigia que as notas dos estudantes obtidas

no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) tivessem sido superior ou igual a 450 pontos, além da nota da redação ser diferente de zero.

Esta lógica deixa explícito que o FIES tem contribuído significativamente para a manutenção das IPES, bem como para a extração de lucros fictícios por parte dos empresários da educação superior. “Com a injeção dos recursos do FIES, as IES privadas têm garantido o pagamento das mensalidades de uma grande parcela de estudantes, o que favorece a expansão desse setor” (CHAVES, 2015, p. 438). Por se tratar de uma política que envolve empréstimo aos estudantes, em contrapartida, vem engendrando uma significativa quantidade de inadimplentes. É nítida a lógica da financeirização que gera lucros fictícios para o setor dos empresários da educação superior e que, por sua vez, endivida a juventude e classe trabalhadora brasileira através dos mecanismos que possibilitam os empréstimos do FIES. Os contratos em fase de amortização inadimplentes surgem em 2014, e possuem um crescimento da ordem de 784,1%. Um crescimento colossal em menos de quatro anos.

Esta lógica fica ainda mais nebulosa quando se analisa a quantidade de contratos inadimplentes a partir de um dia de atraso. É válido ressalvar que, não obstante representar apenas um dia útil de atraso, ele por si só já põe em movimento a lógica do capital portado de juros que origina o capital fictício.

A financeirização que atravessa a *commodificação* da educação superior brasileira torna nítida a política de enriquecimento dos empresários que operam a *educação-mercadoria*. Contudo, a lógica do endividamento dos estudantes é desdobrada a partir das formas de pagamento das parcelas do financiamento do curso de graduação. No cenário do desemprego crônico, próprio do neoliberalismo e da crise estrutural do capital, as formas de engajamento no mundo do trabalho se opõem a promessa da mobilidade social irradiada pelo FIES no tocante ao emprego para um profissional diplomado no ensino superior. Com efeito, os dados mostram que os egressos deste programa com, pelo menos, um dia de atraso no pagamento atingem uma magnitude de 61,8% de inadimplentes, datados de março de 2018. Ainda, se compararmos o de 2014 com o atual dado, o aumento de inadimplentes foi da ordem de 74,1%. De fato, mais da metade de egressos do FIES são inadimplentes, todavia, esta conjuntura não compromete o orçamento das IPES, porquanto a espoliação do

fundo público já foi efetivada através das formas fictícias do capital financeiro por meio da venda dos CFT-E e, por consequência, pela própria compensação bancária da recompra dos títulos públicos.

Nessas circunstâncias, o FIES, inclusive, torna factível aos estudantes de frações de classes com poder aquisitivo suficiente para custearem as mensalidades de seu curso trocarem a forma de pagamento, para assim utilizarem o financiamento com custo baixo, beneficiando, em especial, as IPES. Ora, as mantenedoras não são obrigadas a vender seus CFT-E na primeira abertura para compra por parte do FNDE, pois podem optar pela acumulação fictícia que se dá através da correção monetária e amortização, com isso, acumulam lucros fictícios revendendo em novas datas de abertura para compra dos títulos. Todavia, a complexidade com que se efetua esse processo é longa. Não obstante o FIES se expressar no ciclo de capital D – D' para as IPES, esta forma funcional utiliza este programa para espoliar fundo público. Em contrapartida, os estudantes pagantes estão consumindo uma *educação-mercadoria* que se desdobra no ciclo de capital: D – M ... (MP + FT) ... M' – D'. Esse tipo de ciclo de capital tem como base a força de trabalho, portanto é na processualidade do trabalho docente que se dá a efetivação do valor-capital da mercadoria educação superior. Todavia, essas duas formas não são as únicas que impulsionam a expansão privado-mercantil desse nível de ensino.

No limite, considera-se que a espoliação do fundo público como financiamento das IPES possibilitou a consolidação da oligopolização da educação superior brasileira, pois a constituição de grandes conglomerados do ensino deu-se em decorrência, num primeiro momento, da flexibilização da legislação nacional pós-LDB/1996. PPP's – ProUni e FIES, em especial – possibilitaram engendrar uma estabilidade financeira para essas instituições. Ressaltamos que, além desses meios de mercantilização expostos, ainda há outro que se efetua com a participação de fundos de investimento do capital financeiro. Esse panorama vai de encontro como o que, na década de 1990, o BM denotava: no caso dos países dependentes da América Latina, a única opção era conceber um sistema de educação superior calcado no setor privado-mercantil com direcionamento para a lógica do mercado, com cursos pragmáticos e alto teor utilitarista, em síntese, um padrão oposto ao modelo

humboldtiano (SGUISSARDI, 2004). De fato, esse modelo vem se constituindo com grande força, em especial por meio das formas fictícias do capital.

Todo esse movimento em prol do capitalismo acadêmico brasileiro decorrente do capital financeiro, implicou duras metamorfoses na produção social da força de trabalho, visto que a formação profissional vivenciou e vivencia severas metamorfose. A expansão privado-mercantil possibilitou a certificação massificada através de uma formação aligeirada desvinculada de pesquisa e extensão, o que, consequentemente, em função do valor mais barato na implementação de cursos na modalidade EaD. Esse cenário corresponde à lógica da educação *minimalista*, porquanto o curso tende a incorporar a lógica da *mercoaprendizagem* em que currículos, apostilas e metodologias são decorrentes de consultorias de empresas especializadas, bem como de grupos educacionais de maior porte.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial.** O Estado em um mundo em transformação. 1997.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?. **Educ. rev.**, n. 28, 2006.

CHAVES, V. L. J. Política de financiamento e a expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão. **ETD. Educação Temática Digital**, v. 17, p. 427-441, 2015.

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

DE PAULA, A. S. N. **A política de educação superior nos governos petistas:** a inflexão da universidade ao capital. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

FUNDO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTI DA EDUCAÇÃO. **Fundo de financiamento estudantil**. 2018. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fies-graduacao/o-fies/monitoramento-fies>. Acesso em 06 jan. 2019.

GASPAR, R. F.; FERNANDES, T. C. Mercantilização e oligopolização no ensino superior privado. **Educação & Realidade**, v. 39, n. 3, 2014.

FOLHA DE S. PAULO. **MEC quer criar controle do Prouni.** 21 set. 2004. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u16079.shtml>. Acesso em: 21 jan. 2019.

KOUTCHIN, A. Apontamentos sobre a conversão do capital-mercadoria e do capital-dinheiro em capital comercial e capital financeiro como formas do capital mercantil. In: **VIII Colóquio internacional Marx e Engels,** 2015.

LEHER, R. Para silenciar os campi. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, 2004.

LEHER, R. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro**, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999.

MARX, K. **O capital:** crítica da economia política: livro III: o processo global de produção capitalista. São Paulo: Boitempo, 2017.

MÉSZÁROS, I. **Para Além do Capital:** rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2002.

RUAS, C. M. S. Grandes oligopólios da educação superior e a gestão do grupo anhanguera educacional (2007-2012). Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande – MS, 2015.

SGUISSARDI, V. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: MANCEBO, D.; ÁVERO, M. L. A. (Orgs.). **Universidade**: políticas, avaliação e trabalho docente.São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA JUNIOR, J. R.; SGUISSARDI, Valdemar. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público?. **Revista Brasileira de Educação,** Rio de Janeiro, v. 27, p. 5-27, 2005.

TAVARES, P. H. **Os fundos de investimentos e o movimento do capital no ensino superior privado: mercantilização de novo tipo?** Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

QUALIDADE E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA NO LIMIAR DO SÉCULO XXI

José Nailson Alves Dias

RESUMO (do texto)

Objetiva-se analisar os indicadores de qualidade, bem como da noção de performatividade que se constitui enquanto eixo norteador da avaliação da educação superior brasileira. Constatou-se que o modelo de avaliação adotado contemporaneamente, teve início com a criação do Estado Avaliador por volta dos anos 1980, modelo em que o estado transferiu a responsabilização pela qualidade da educação para as IES, como meio de ser competitivo financeiramente. Com a criação do estado avaliador percebe-se a utilização de políticas de accountability como forma de prestação de contas e responsabilização, o que pelo menos implicitamente parecia ter sido resolvido com a criação do SINAES, contudo com a criação dos instrumentos Conceito Preliminar de curso e Índice Geral de Curso – ambos calculados através da nota do ENADE – observou-se uma mudança de postura que condicionou a política de avaliação da educação superior declinar às diretrizes técnicas-contábeis da accountability.

Palavras-chave: Qualidade. Avaliação. Accountability.

ABSTRACT

The objective is to analyze the quality indicators, as well as the notion of performativity that constitutes as a guiding axis for the evaluation of Brazilian higher education. It was found that the evaluation model adopted contemporaneously began with the creation of the Evaluating State around the 1980s, a model in which the state transferred the responsibility for the quality of education to the HEIs, as a means of being financially competitive. With the creation of the evaluator state, the use of accountability policies as a form of accountability and responsibility is perceived, which at least implicitly seemed to have been resolved with the creation of SINAES, however with the creation of the Preliminary Concept of course and General Course Index – both calculated using the ENADE score – there was a change in posture that conditioned the higher education assessment policy to decline to the technical-accounting guidelines of accountability.

Keywords: Quality. Assessment. Accountability.

1 INTRODUÇÃO

Muito se tem discutido a respeito da importância em avaliar a educação superior, porém o que se percebe ao revisar a literatura sobre o tema, é que há muito que melhorar nos sistemas avaliativos adotados. Observa-se a necessidade de analisar, de forma aprofundada, os indicadores empregados pelo Sistema Nacional

de Avaliação da Educação Superior (SINAES) bem como refletir sobre os parâmetros de qualidade adotados.

O SINAES foi criado com o objetivo de estruturar a avaliação do ensino superior, e regular a qualidade do ensino nas instituições, ou seja, as avaliações regulatórias dos cursos e instituições tem o propósito de estandardizar as entidades de ensino. A lógica da avaliação se depara com diversos obstáculos, um deles é a predominância da regulação sobre os demais processos avaliativos. Num cenário em que o modo de produção capitalista através de sua racionalidade neoliberal e seus mecanismos de predominância financeirizada, o horizonte técnico/contábil parece ocupar e direcionar caminhos para a avaliação que, em algumas situações, poderia configurar-se como instrumento ou prática emancipatória do trabalho pedagógico.

A partir de 1980 com a reforma empreendida pelo Ministério da Educação, ocorreu à constituição do Estado Avaliador, e consequentemente as políticas neoliberais interferiram no modo de avaliar do estado, passando de “Estado do bem-estar social”, modelo em que o Estado tinha total responsabilidade sobre a qualidade da educação, além de conceder mais verbas por meio de financiamento para os programas sociais mais escassos, para “Estado Avaliador”, sistema em que a autonomia é toda da instituição, e o estado passa a ser regulador e controlador por meio das avaliações, criando um sistema de competições entre instituições, onde as escolas com boas notas recebiam mais verbas por meio de financiamento e punindo de certa forma àquelas que não obtinham um aproveitamento aceitável.

Neste mesmo período notou-se que sob a lógica neoliberalista, um termo ainda desconhecido surgiu nos discursos sobre políticas de avaliação no Brasil. A expressão accountability, destaca-se principalmente nas pesquisas sobre a Avaliação da educação, sendo que seus principais conceitos: “responsabilização e prestação de contas” se encaixam perfeitamente na lógica do estado avaliador, onde a responsabilidade pela qualidade da educação passou a ser da instituição, deixando o Estado com a função de regulador, em contrapartida a mesma tem o dever de prestar contas com o estado, por meio das avaliações da instituição, dos cursos e dos alunos.

Nessas circunstâncias com a expansão da educação superior brasileira a avaliação se torna cada vez mais necessária para o avanço na melhoria do ensino, visto que as metamorfoses ocorridas no modus operandi desse tipo de instituição é preciso verificar os elementos que constituem a qualidade da educação superior considerando todos os elementos: infraestrutura, corpo docente, estudante e autoavaliação. Com este método avaliativo as instituições se preocupam ao saberem que serão avaliadas e com isso organizam-se aos preceitos decorrentes do SINAES. Souza (2017, p.333) afirma que:

> A questão da qualidade da educação superior costuma se confundir com as experiências avaliativas e de regulação desse nível educacional, sem que os limites entre elas sejam adequadamente esclarecidos. Aparentemente, tais experiências terminam por representar a própria discussão sobre o tema, encobrindo análises específicas sobre qualidade como conceito teórico.

Quando usamos o termo “qualidade” sempre há controvérsias quanto a seu conceito por ser uma expressão de certa forma subjetiva, pois diante de um determinado tema o que pode ser qualidade para uma pessoa, pode não ser para outra, e na Educação Superior é de fundamental importância ter uma análise aprofundada dos parâmetros de qualidade adotados pelo SINAES.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) avalia o ensino por meio de instrumentos qualificativos que buscam avaliar o desempenho das instituições, cursos e estudantes com o discurso de melhorar a qualidade do ensino nas instituições, orientar a expansão da oferta de vagas além do aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social. Segundo Brito (2008, p. 844):

> O currículo de um curso deve ser construído não apenas atendendo às exigências do órgão central, mas vinculado à realidade social na qual está inserido. Deve atender o nível geral do esperado para a formação de profissionais de uma mesma área e também as especificidades do entorno. Assim, em um nível macro, o modelo de formação do profissional deve ser pensado de forma integrada ao contexto mais amplo da sociedade brasileira e em um nível micro deve atender a realidades mais específicas, que são as ênfases diferenciadas de cada curso e cada IES.

Para Rothen et al (2018) o SINAES estabelece padrões de qualidade variáveis: a) concepção pedagógico/formativa presente na autoavaliação institucional; b)

cumprimento de requisitos mínimos de funcionamento relacionados à organização didático-pedagógica, à infraestrutura e ao corpo docente dos cursos, e o cumprimento de requisitos legais dispostos no instrumento de avaliação de cursos de graduação; e c) desempenho dos estudantes, como base para o cálculo dos indicadores para cursos e Instituições de Educação Superior (IES) tanto públicas como privadas.

Com isso, percebe-se que o esquema adotado para avaliação das IES segue um método disciplinar e regulador, submetendo os mecanismos avaliativos (Enade e avaliação in loco) como referência da qualidade de cursos e de certa forma "obrigando" as instituições a adequarem o projeto institucional a eles, afastando de certa forma a autonomia dos cursos de construir um currículo submetido às práticas sociais da comunidade onde a instituição está integrada.

Após determinados os parâmetros, o desafio está em executar todo este sistema e avaliar o ensino superior levando em consideração as circunstâncias e realidades em que a instituição está inserida, suas concepções, seus aspectos regionais e culturais, a categoria administrativa da instituição de ensino superior, além da relevância de sua existência na comunidade à qual pertence.

Nesse sentido o objetivo desta pesquisa corresponde à análise dos indicadores de qualidade, bem como da noção de performatividade que se constitui enquanto eixo norteador da avaliação da educação superior brasileira. No limite, compreende-se que a não compreensão e consideração dos elementos autônomos do colegiado, do corpo estudantil, da gestão do curso e institucional na auto-organização dos aspectos formativos do currículo e do projeto político pedagógico do curso na orientação da práxis docente nos processos avaliativos reverberam severas lacunas no "suposto" diagnóstico da qualidade dos cursos de educação superior que são evidenciados pelo SINAES.

2 A PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E O DEBATE DA QUALIDADE

Para atingir uma melhor compreensão dos fatores que abrangem o aumento da privatização da Educação Superior no Brasil, é necessário inicialmente exemplificar

como sobreveio a inserção dessa modalidade de ensino no Brasil, para em seguida analisar quais fatores influenciaram para o aumento da privatização.

Segundo Humerez e Jankevicius (2015) o Brasil foi o último país da América a contar com uma Universidade em seu território, tendo em vista que durante muito tempo o país detinha apenas o ensino de catequese atribuídos pelos padres Jesuítas por meio das chamadas “missões católicas” às tribos indígenas. Desde o seu descobrimento, passou-se mais de três séculos até ser criada a primeira Instituição de Ensino Superior (IES), no ano de 1808: Faculdade de Cirurgia da Bahia-Salvador, ainda nesse mesmo ano foi criada a Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro. Nesse período o maior empecilho enfrentado foi a falta de professores qualificados para compor o corpo docente das IES, de certo modo “obrigando” o Brasil a importar esses profissionais de outros países. Alavancado principalmente pela falta desses profissionais, a Educação Superior teve uma modesta evolução e durante todo o século XIX foram criadas apenas 13 faculdades.

No início do século XX houve um aumento no número de IES, que foram implementadas com recursos daquelas já instaladas, como também o surgimento das primeiras universidades que ocorreu devido à fusão de algumas faculdades à parte. Alguns anos mais tarde surgiram as primeiras faculdades modernas que tinham como pilares “ensino, pesquisa e extensão”: Universidade de São Paulo (USP) e Universidade de Brasília (UnB) (HUMEREZ; JANKEVICIUS, 2015).

No ano de 1988 tendo como principal objetivo pôr um fim no absolutismo antes imposto pela ditadura militar e tornar o Brasil novamente um país antiautoritário e garantir os direitos sociais e políticos da sociedade foi promulgada a Constituição Federal, que explicitava em seu documento “o ensino livre à iniciativa privada”.

> Como resultado desse processo, na educação superior brasileira, ocorreu uma intensa expansão das instituições privadas, a qual foi realizada com o estímulo dos sucessivos governos brasileiros por meio da liberalização dos serviços educacionais pelo Ministério da Educação (MEC), de empréstimos financeiros a juros baixos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da isenção de impostos e taxas em troca de bolsas de estudos e de programas de financiamento estudantil. (SANTOS; CHAVES, 2020, p.4).

As autoras exemplificam o contexto que resultou no aumento significativo no número de IES após a constituição federal, tal fato ocorreu em acordo com a reforma do estado capitalista que previu a necessidade do Estado de se adequar a política de ajuste fiscal e cortar gastos sociais. É importante ressaltar que atores privados tiveram grande influência para a expansão da privatização, tendo em vista que tais organizações estabeleceram parcerias público-privadas buscando fixar um fundamento congruente com suas pretensões, tendo como uma das finalidades converter os bens públicos em particulares (SANTOS; CHAVES, 2020).

Outro fator que contribuiu para o aumento da privatização no ensino superior foi a participação das políticas neoliberais. O neoliberalismo defende a visão de livre mercado e a mínima participação do estado no que diz respeito às questões políticas, econômicas e sociais, desresponsabilizando o mesmo de prover os direitos básicos da sociedade. Dessa forma o setor educacional também foi afetado e com a expansão da privatização a educação passou a ser vista como um serviço, não como um direito, sendo subordinada aos mesmos procedimentos de mercado.

Dessa forma torna-se crucial a criação de instrumentos de avaliação, tendo em vista que o crescimento exponencial tanto no número de IES quanto no número de cursos, põe em cheque a qualidade do ensino ofertado. Atentando para a complexidade do significado do termo “qualidade” e tendo em vista que o próprio tem um conceito impreciso dependendo da situação em que é empregado é relevante considerarmos o seu conceito na visão de diferentes autores. Morosini (2014) embasado em Neave (2006, p.14), afirma que:

> A noção de qualidade da educação superior está associada ao conceito de sociedade do conhecimento. Conceito ambíguo, voltado à formação de recursos humanos de alto nível em instituições universitárias, tendo como ponto comum de diálogo, entre os diferentes campos do conhecimento, a certeza de que o sólido edifício intelectual revela uma variedade e diversidade de abordagens e diferenças fundamentais na interpretação do que seria a alma da Torre de Babel.

Desse modo o autor relaciona a concepção de qualidade da Educação Superior à epistemologia. Um conceito impreciso e que pode ter mais de uma interpretação a depender do campo de conhecimento e dos objetivos dos complexos responsáveis

pelas avaliações. Dessa forma é relevante a discussão sobre as interferências administrativas e elaborativas acerca da ambiguidade do conceito.

Doravante contribuições de Francisco, Vefago e Mello (2018) acerca da constatação de que “qualidade”, no sentido deste paradigma organizacional, ademais é traduzido como um método de “estratégia”, de modo que seja cabível a compreensão, mediante estes dois conceitos teóricos das maneiras que essa categoria de instituição pode se tornar cada vez mais importante para uma dada comunidade. Consequentemente é indispensável, que a qualidade adotada por uma entidade deve estar vinculada com a missão dessa organização.

O debate sobre qualidade da Educação superior surgiu em meio a expansão acelerada tanto no número de IES quanto de cursos, esse aumento vertiginoso, porém ocorreu de forma subversiva e de certa forma deficiente pela falta de um instrumento que pudesse sustentar e assegurar a qualidade da educação, desse modo se viu a necessidade de criar sistemas avaliativos com o objetivo de garantir a qualidade.

Em suma foram criadas diversas formas e sistemas com o propósito de garantir a qualidade do ensino nas IES, alguns com caráter formativo e ênfase no desenvolvimento educacional, e outros com caráter meritocrático, enfatizando a competitividade econômica e a visão de livre mercado no setor educacional, onde há a transferência de responsabilização do estado para as instituições. Nesse modelo a escola é vista como mercado, e a educação como serviço e não como direito, desse modo os estudantes são considerados consumidores desse serviço que é a educação.

Dessa forma é de fundamental importância fazer uma análise do atual Sistema de avaliação (SINAES) e verificar quais suas características e especificidades e em que categoria o mesmo se enquadra, visto que para o avanço do ensino superior é necessário um sistema de avaliação emancipatório que aceite a educação como um direito e que é dever do Estado garanti-la.

3 SINAES: HISTÓRICO, INDICADORES DE QUALIDADE

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior foi criado em meio à expansão da educação superior no Brasil, onde se viu a necessidade em articular quantidade/qualidade tendo em vista que o aumento exponencial no número de IES, como também na criação de novos cursos põe em cheque a qualidade do ensino ofertado. Para melhor compreensão a respeito da constituição do SINAES é de fundamental importância uma análise aprofundada sobre os seus antecedentes históricos.

A história da avaliação da educação superior inicia-se no Brasil a partir do ano de 1977, com as análises de cursos e instituições mediante a avaliação dos Programas de Pós-graduação pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Segundo Rothen e Santana (2018), passados alguns anos foram testadas algumas experiências de autoavaliação em universidades como a Universidade de Brasília (UnB) e Universidade de São Paulo (USP). Conforme citam os autores, já no domínio do MEC a primeira proposta de avaliação tem por objetivo avaliar a gestão das Instituições de Ensino Superior (IES) e para isso foi criado o Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU. Este programa foi criado com o objetivo principal de fazer uma análise da lei 5.540 de 1968, lei que ficou conhecida como “A reforma Universitária dos militares”. A finalidade era perscrutar como a referida lei atuava na gestão e disseminação do conhecimento nas instituições.

Em 1985 o MEC criou uma delegação para sugerir uma reforma nas instituições, e com isso foi decidido que as universidades teriam mais autonomia para controlar o seu próprio desempenho. Consequentemente foi constituída a lógica do estado avaliador que defendia a mínima participação do estado nos programas avaliativos e o financiamento ligado à avaliação, neste sistema é adotada a política de responsabilização (accountability), tendo em vista que a instituição será responsabilizada pelo seu próprio desempenho, bem como a prestação de contas com o estado, que é feita através das avaliações externas aplicadas periodicamente nas IES. Em virtude da criação de um sistema de rankings, as organizações com os melhores desempenhos eram beneficiadas com as maiores quantias de financiamento

e bônus por desempenho em detrimento das IES com desempenhos inferiores, deixando explícito o caráter meritocrático das avaliações.

Na Constituição Federal de 1988, o debate em torno da avaliação das instituições de educação tem um primeiro ato regulamentar ao ser previsto, em seu artigo 209, § 2º, o ensino livre à iniciativa privada – e que o mesmo deve passar por sistemas de avaliação de qualidade pelo poder público (BRASIL, 1988).

A partir de 1995, quando se iniciou o mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, ocorreu uma grande quantidade de leis que tornaram regular o artigo 209 da constituição já mencionado anteriormente. Entre elas a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) 9.394/96 que limita tanto o prazo de credenciamento das IES quanto o prazo do reconhecimento e autorização de cursos, estabelecendo no artigo n.º 46 que as modificações deveriam ser feitas regularmente no período determinado “após o processo regular de avaliação” (BRASIL, 1996), com isso houve uma expansão do ensino superior, especialmente do setor privado.

Simultaneamente a isto com a necessidade da implantação de um sistema de avaliação para a Educação Superior ocorreu à elaboração do Provão pelo então Ministro da educação Paulo Renato de Souza que tinha por objetivo medir o grau de conhecimento dos alunos no último ano dos cursos. O fato desse sistema de avaliação não ter nenhum documento que explicasse a compreensão de avaliação empregada, o processo acabou sendo criticado pela comunidade acadêmica e em resposta disso, o recurso foi sendo organizado por atos normativos.

Neste mesmo período de tempo eram implantadas as políticas de Reforma do Estado, que tinha como uma das orientações de seu conceito a menor participação do estado associado ao serviço público. Essas funções de caráter social passaram a ser executadas pelo setor privado, limitando ao Estado as incumbências de regulação e avaliação.

Foi em 2003, no primeiro ano de mandato do governo Luís Inácio Lula da Silva que o então ministro da Educação Cristovam Buarque, teve o desafio de criar um sistema de avaliação da Educação Superior eficiente, que então substituiria o Provão.

Com o objetivo de uma reformulação nas políticas de avaliação foi criada pelo ministro a Comissão Especial de Avaliação (CEA).

No ano seguinte, depois de muitas argumentações de diversas posições, e já com o ministro Tarso Genro no posto de Ministro da Educação a Lei n.º 10.861/04 foi aprovada pelo congresso e oficializou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que tinha como finalidade a estruturação da Avaliação da Educação Superior. No entanto o SINAES em sua gênese surgiu com o discurso de garantir a autonomia das instituições e assegurar a qualidade do ensino ofertado, porém o que se viu foi um Sistema que aos poucos foi adotando as mesmas características do Estado avaliador onde a instituição é responsabilizada pelos seus resultados, e o Estado tem a mera função de avaliar.

Dessa forma é importante que façamos uma reflexão a respeito do que significa "qualidade" nos documentos oficiais, e o que os autores discutem acerca do termo. Bertolin (2007) afirma que apesar de possuir um Sistema de Avaliação da Educação Superior, o Brasil ainda não conta com um sistema de parâmetros organizado em vertentes de entradas, métodos e resultados para avaliar e auxiliar no avanço e na qualidade da educação superior brasileira em nível de sistema.

Dado isso, durante todo o percurso do SINAES desde a sua implantação até os dias de hoje, o sentido do termo passa por transformações, Rothen *at al* (2019, p.56) *apud* Dias Sobrinho (2008) evidencia que

> Nos primeiros anos de implantação do SINAES (2003-2004), quando os documentos abrangem o período da regulamentação a implementação do sistema, nota-se uma perspectiva de qualidade que aponta para uma visão formativa-educativa. Nesse período, a ênfase se encontra na melhoria da qualidade e na responsabilidade social, abrangendo a IES de forma global e integradora. O alcance da qualidade perpassa, portanto, desde questões político-sociais, como a expansão de oportunidades educacionais, até a aferição da aprendizagem dos alunos, sua formação para a cidadania e para o mundo do trabalho, entendendo-se, assim, que uma avaliação educativa deve ser "uma produção de sentidos sobre o cumprimento, pelos sistemas e pelas instituições, das finalidades de formação de cidadãos, aprofundamento dos valores democráticos da vida social, e elevação material e espiritual da sociedade".

Essa concepção não se manteve como premissa do Sistema e aos poucos a lógica de qualidade com foco no processo formativo foi se desintegrando e dando lugar as velhas políticas de avaliação, que priorizam a avaliação por desempenho com ênfase na meritocracia, rankings acadêmicos e competição entre instituições.

Dessa forma, a qualidade da educação para o SINAES se restringe apenas a mera competição entre IES, o que leva as instituições a se prepararem para tais avaliações com a incerteza de que garantirão os benefícios de uma avaliação satisfatória. No que diz respeito ao ENADE, no período das avaliações externas os alunos são treinados para estas avaliações no intuito de uma boa nota, o que nada acrescenta ou diminui para uma educação de qualidade.

4 ENADE: AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO, PERFORMATIVIDADE E COMPETÊNCIAS

O ENADE foi criado pela mesma lei que instituiu o SINAES, e junto com a avaliação institucional e as avaliações de cursos formam a base do sistema de avaliação. Ao longo dos anos o exame passou por algumas modificações sendo que a principal é a obrigatoriedade do preenchimento de um formulário, nomeado de “questionário do estudante”, que objetiva ao estudante uma compreensão ampla dos propósitos do ENADE e sua importância para a avaliação da educação superior.

Considerado o objetivo do Enade de apreender o resultado do processo de aprendizagem dos concluintes de educação superior em suas áreas de formação, o Exame tem por referência os conteúdos programáticos previstos nas Diretrizes Curriculares Nacionais de seus respectivos cursos de graduação. Ele avalia suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e também suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento (INEP/SINAES, 2016).

Cabe salientar que é praticamente impossível alcançar esse objetivo, em um país tão extenso quanto o Brasil e com uma diversidade incomparável, tendo em vista

que o ENADE é uma avaliação padronizada e nesse sentido coloca em cheque a qualidade da avaliação. Verhine e Dantas (2009) enfatizam que

> A qualidade das provas do ENADE pode ser questionada a partir de diversos ângulos. Uma crítica frequentemente apontada diz respeito ao fato de que as provas não são baseadas em critérios preestabelecidos referentes ao desempenho esperado ou desejado. O ENADE apenas classifica os cursos avaliados mediante a comparação de seus resultados entre si, no mesmo campo de conhecimento, sem o estabelecimento de um padrão mínimo satisfatório a ser alcançado.

No que se refere aos órgãos gestores são atribuídas funções específicas a cada uma das partes que compõem o processo de avaliação, o INEP, por exemplo, é incumbido de definir as diretrizes para as provas do Enade, da divulgação de instruções para o cadastramento eletrônico de estudantes habilitados ao Enade, da divulgação da lista de estudantes selecionados, da divulgação dos locais de realização das provas, entre outras. Por sua vez as IES, são encarregadas da inscrição dos estudantes e da atualização do cadastro dos cursos, enquanto o estudante tem o dever de acompanhar sua inscrição, preencher o formulário corretamente e realizar a prova no dia marcado.

Outros dois indicadores de qualidade: Conceito Preliminar de Curso (CPC) e Índice Geral de Cursos (IGC) são calculados a partir do resultado do ENADE e do questionário do estudante, esses indicadores são parâmetros de qualidade da educação no país, e são usados para o aprimoramento de políticas públicas no âmbito da educação.

A partir do ano 2015 o CPC passou a integrar o Sistema de avaliação, qualificando os cursos que tiveram no mínimo dois estudantes finalizando o curso no ano da aplicação do ENADE, tendo como fundamento para a obtenção da nota: o resultado do exame dos estudantes, os elementos relativos às condições de oferta e o padrão integrado pelo sistema de formação.

Outro indicador de qualidade das IES, o IGC é aplicado periodicamente e o seu cálculo leva em conta: média dos CPCs dos últimos três anos, considerando a quantidade de alunos matriculados em seus respectivos cursos, média dos conceitos de avaliação dos programas de pós-graduação stricto sensu atribuídos pela CAPES

na última avaliação trienal disponível, convertida para escala compatível e ponderada pelo número de matrículas em cada um dos programas de pós-graduação correspondentes; e a divisão dos alunos entre as distintas esferas de ensino (graduação e pós-graduação). Caso a IES não tenha cursos de pós-graduação o item anterior não consta na avaliação. O resultado do IGC divulgado anualmente é sempre referido nos últimos três anos, visto que o seu cálculo leva em conta o resultado trienal do CPC.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo que foi analisado constatou-se que o modelo de avaliação adotado hoje, iniciou com a criação do Estado Avaliador por volta dos anos 1980, modelo em que o estado transferiu a responsabilização pela qualidade da educação para as IES, como meio de ser competitivo financeiramente. Com a criação do estado avaliador percebe-se a utilização de políticas de accountability como forma de prestação de contas e responsabilização, o que pelo menos implicitamente parecia ter sido resolvido com a criação do SINAES no primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva, mas que retornou em 2008 com a criação dos instrumentos Conceito Preliminar de curso e Índice Geral de curso ambos calculados através da nota do ENADE.

Após a análise de documentos oficiais, como leis, portarias e decretos, foi observado que o principal objetivo da avaliação na Educação Superior é melhorar a qualidade da educação oferecida pelas instituições, o que é feito através de indicadores que são divididos em três instrumentos principais: Avaliação da Instituição (AVALIES), Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) e Exame Nacional do Desempenho de Estudantes (ENADE). Porém, é necessário refletir não apenas sobre a qualidade da educação, como também sobre a qualidade dos métodos avaliativos adotados pelo SINAES, e se esses métodos estão realmente trazendo resultados positivos.

A partir da observação dos aspectos analisados, verificou-se que a avaliação externa no ensino superior privado gera desigualdades entre as IES, tendo em vista que a lógica de competições entre entidades e o ranqueamento feito através dos

resultados das avaliações em larga escala bem como a exteriorização desses mesmos resultados acabam por alargar ainda mais a distância entre escolas. Com isso a tendência é de um universo cada vez maior, em consequência das premiações por resultados que os rankings proporcionam, premiando as instituições melhores colocadas e punindo àquelas que não obtêm êxito nas avaliações. Em virtude desse fato, as IES com conceitos entre 3 e 5 recebem os maiores financiamentos como bônus podendo estar se aperfeiçoando cada vez mais e consequentemente triunfar nas avaliações posteriores, enquanto as IES com conceitos 1 e 2, além de receberem menos verba, ainda tem a sua “reputação manchada” devido a divulgação dos resultados.

No entanto, para garantir a qualidade da educação nas IES é necessário que todos os atores da gestão educacional, desde o ministro da educação até o aluno de graduação, tenham coerência em seus objetivos. Para isso é necessário a criação de políticas educacionais que pensem a educação como a formação de valores, e o desenvolvimento de um sujeito crítico. Bem como a criação de sistemas de avaliação descentralizados que enxerguem a instituição levando em conta o contexto e o lugar em que a mesma está inserida. Buscando igualdade no tratamento das IES tanto públicas quanto privadas e conceder total autonomia para que as instituições possam elaborar o seu o seu próprio currículo, tendo em vista a grande diversidade do nosso país.

REFERÊNCIAS

BERTOLIN, Júlio C. G. Indicadores em Nível de Sistema para Avaliar o Desenvolvimento e a Qualidade da Educação Superior Brasileira. **Revista de Avaliação da Educação Superior**, v. 12, n. 2, 2007.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Acesso em: 19/07/2021. Disponível em: https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109224/lei-de-diretrizes-e-bases-lei9394-96.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) Manual ENADE 2016. MEC/SINAES, 2016.

BRITO, Maria Regina F. O SINAES e o ENADE: da concepção à implantação. **Avaliação**, v. 13, n. 3, 2008

FRANCISCO, Thiago Henrique Almino; VEFAGO, Yuri Borba; MELLO, Pedro Antônio de. Qualidade formal e política na Educação Superior: um ensaio a partir do SINAES. **Competência - Revista da Educação Superior do Senac - RS**, v. 11, n. 2, 2018.

HUMEREZ, Dorisdaia C. de; JANKEVICIUS, José Vítor. **Evolução Histórica do Ensino Superior no Brasil.** Disponível em: <http://biblioteca.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2016/08/Evolu%C3%A7%C3%A3o-hist%C3%B3rica-do-ensino-superior-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2021.

MOROSINI, Marília Costa *apud* NEAVE, G. Qualidade da Educação Superior e contextos emergentes. **Avaliação**, v. 19, n. 2, 2014.

ROTHEN, José Carlos. et al. Concepções de qualidade nos documentos oficiais sobre a educação superior. **Comunicações/Piracicaba,** v. 26, n. 1, 2019.

ROTHEN, José Carlos; SANTANA, Andréia da Cunha Malheiros. Avaliação da Educação: Referências para uma primeira conversa. São Carlos: **EdUFSCar**, 2018.

SANTOS, Aline Veiga dos; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Influência de atores privados no fortalecimento da privatização da educação superior brasileira. **Educ. Soc.**, v. 41, e241276, 2020.

SOUZA, Valdinei Costa. Qualidade na educação superior: uma visão operacional do conceito. **Avaliação**, v. 22, n. 2, 2017.

VERHINE, R. E.; DANTAS, L. M. V. A avaliação do desempenho de alunos de educação superior: uma análise a partir da experiência do ENADE. **EDUFBA**, 2009.

METAMORFOSES CURRICULARES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: rebatimentos do processo de Bolonha e sua privatização

Natália Maria Duarte Mendes

RESUMO (do texto)

Constitui objeto do referido texto a configuração do currículo de competências e as vicissitudes engendradas no trabalho docente, junto a privatização do ensino superior brasileiro. Buscar-se-á os as bases conceituais que fundamentam o currículo por competência e seu viés pragmático e reducionista, de forma a atender as necessidades contemporâneas, mormente no que concerne à vinculação da formação com os pressupostos do livre mercado. Nessa acepção, compreende-se que a formação é direcionada para as necessidades mercadológicas. Com efeito, estas demandas do sistema de metabolismo de capital implicam metamorfoses na organização didático-pedagógica do trabalho docente.

Palavras-chave: Educação superior. Currículo. Privatização.

ABSTRACT
The object of this text is the configuration of the competency curriculum and the vicissitudes engendered in the teaching work, together with the privatization of Brazilian higher education. The conceptual bases that underlie the competency curriculum and its pragmatic and reductionist bias will be sought, in order to meet contemporary needs, especially with regard to the link between training and the assumptions of the free market. In this sense, it is understood that training is directed towards market needs. Indeed, these demands of the capital metabolism system imply metamorphoses in the didactic-pedagogical organization of teaching work.

Keywords: Higher education. Curriculum. Privatization.

1 INTRODUÇÃO

Constitui objeto do referido texto a configuração do currículo de competências e as vicissitudes engendradas no trabalho docente, junto a privatização do ensino superior brasileiro. Buscar-se-á os as bases conceituais que fundamentam o currículo por competência e seu viés pragmático e reducionista, de forma a atender as necessidades contemporâneas, mormente no que concerne à vinculação da formação com os pressupostos do livre mercado (FREITAS, 2018). Nessa acepção, compreende-se que a formação é direcionada para as necessidades mercadológicas. Com efeito, estas demandas do sistema de metabolismo de capital implicam metamorfoses na organização didático-pedagógica do trabalho docente.

Um dos elementos que denotam a reorganização do trabalho escolar, em especial o trabalho docente, diz respeito às reformulações curriculares que buscam a inclusão de novos aspectos dentro da formação dos alunos para que possam impulsionar a economia seguindo as orientações das agências multilaterais como o Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, entre outros que calcados na Teoria do Capital Humano (SCHULTZ, 1971) sugerem competências e habilidades vinculados a lógica da prática como critério norteador da formação.

Quando se trata da elaboração do currículo de competências, segundo Jiménez (1995) compreende que as competências definidas como referências para o currículo correspondem a unidades para as quais convergiram e se entrecruzaram um conjunto de elementos que as estruturam (conhecimentos, habilidades e valores). Se tratando de competências, os dois lados são deixados de forma explícita quanto aos seus objetivos centrais que são o desempenho e onde este desempenho é relevante. A problematização de uma formação direcionada à satisfação do mercado decorre na reorganização da formação do professor a ponto de ter que considerar elementos como empreendedorismo e liberdade individual em que a lógica da concorrência seja irradiada em sua aula se configuram como elementos constituintes de seu trabalho.

Após o exposto sobre de didática e educação, quando se compreende um modelo de educação que se baseia em competência acaba por trazer inúmeras polêmicas não somente no Brasil mas também em outros países que utilizam a competência como eixo norteador do currículo. Uma vez que, quando se trata de matrizes complementares nos mais diversos casos políticos, observasse a influência para que haja o direcionamento daquilo que os sujeitos precisam conhecer e quais os direcionamentos que irão ser instituídos para isto.

Desde a década de 1990, o Brasil vivencia uma série de reformas curriculares. Isto tornou-se exequível em virtude da possibilidade das escolas terem liberdade para a elaboração da organização pedagógica. Esta suposta liberdade teve força material a partir da promulgação da Lei nº. 9.394/96 que estabelece as Diretrizes e Bases da

Educação Nacional (LDB). No entanto, essa liberdade/autonomia é relativa, visto que agências multilaterais aparecem para nortear as reformas curriculares brasileiras, sobretudo no que tange a elaboração de formas para aprofundar ainda mais a apropriação privada de capital.

A objetivação das reformas ocorridas com tal influência busca beneficiar um eixo de mercantilização ao invés do bem comum, do benefício para a sociedade a formação de forma totalitária deixa de ser buscada dentro de tais reformas para se objetivar no mercado, se desviando do conceito da educação no sentido amplo e crítico de uma formação, passando a focar, especificamente, na construção de competências para os sujeitos em formação.

> Aqui se incluem, como parte deste projeto educacional, as lógicas de gerenciamento, de administração, da adoção de índices econômicos como indicadores de qualidade, dos rankings de desempenho, da meritocracia e da remuneração variável, que se apossaram das práticas educacionais que caracterizam a educação brasileira no período recente. No que tange às diretrizes pedagógicas do novo modelo educacional hegemônico, a espinha dorsal deste processo é a Pedagogia das Competências. (PEÇANHA, 2014, p.287).

As metamorfoses operadas nos aspectos sociais, políticos e econômicos engendraram implicações para os modos de regulação das mercadorias e serviços. Estas metamorfoses são decorrentes dos ajustes do modo de produção e reprodução da vida. O novo conceito de flexibilização adotado dentro do currículo educacional que o país adota para que os novos objetivos sejam alcançados por meio de novos perfis, qualificação e estruturas.

2 AS MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO E A NOÇÃO DE COMPETÊNCIAS

As transformações capitalistas condicionam os setores sociais, em especial, as unidades de ensino a estarem direcionadas à necessidade da adequação do trabalhador ao posto de trabalho, bem como a necessidade de modificações na formação do trabalhador e para isto busca-se modificações tanto nas Instituições Privadas de Educação Superior (IPES) quanto nas públicas. A maior inserção desta intenção das metamorfoses capitalistas com a formação profissional capitalista tomou força na década de 1990, com isso engendrou-se novos critérios para

empregabilidade, e com impacto desencadeado por estas transformações cada país buscou soluções para estas políticas.

O trabalho junto a realidade do início da globalização e o desenvolvimento do capitalismo dentro do século XX, trouxe consigo a necessidade de qualificação para agora o trabalho conseguir exercer seu posto, com o capitalismo também veio o aumento da ênfase no trabalho pois o mesmo é a principal ferramenta para que a economia cresça, diante a nova realidade o estado inicia a capacitação dos trabalhadores.

A nova fase de qualificação se dá após a crise do fordismo, a crise foi baseada em movimentos com base na quantidade de produção com isto, Clarke Simon (1991, p. 119), afirma:

> O fordismo se baseia na produção em massa de produtos homogêneos, utilizando a tecnologia rígida da linha de montagem, com máquinas especializadas e rotinas de trabalho padronizadas (tayloristas). Consegue-se uma maior produtividade através das economias de escala, assim como da desqualificação, intensificação e homogeneização do trabalho. Isto dá origem ao trabalhador de massa, organizado em sindicatos burocráticos que negociam salários uniformes que crescem em proporção aos aumentos na produtividade.

Com isto, os movimentos pós-fordismo vieram com o diferencial da qualidade, pois agora se muda os padrões de consumo. Ocasionando um novo estilo de produção e organização do trabalho, porém estas mudanças fazem exigências quanto a qualificações dos profissionais que antes era um trabalhador de produção em massa. Clarke Simon (1991), com uso de tecnologias flexíveis para a produção de qualidade traz reflexos profundos.

Tais reflexos fizeram com que houvesse reformas para atender tais necessidades, então novamente a força de trabalho teve alteração para se adequar às mudanças do capitalismo. Quando o trabalho começa a exercer uma organização científica na produção, se torna complexo, e os trabalhadores passam a ter que operar a nova tecnologia e quando não há uma preparação para qualquer espécie os trabalhadores se tornam “desqualificados” para o trabalho. Sendo assim mostra que

estão ligados às capacidades que o trabalhador tem e às habilidades requeridas pelo trabalho.

Na busca pelo alcance das necessidades ocorridas com a globalização, a demasiada do ponto de vista do capital se traz novos métodos para preparar os futuros trabalhadores a ocupar os cargos de trabalho agora criados, mudando assim o meio social com mais ênfase passa a ser mudado as políticas educacionais, para agora passam a ser desenvolvidas com o direcionamento da qualidade da mão de obra do trabalho.

Os movimentos mais fortes quanto a mudanças nas políticas educacionais e no formato de currículo a ser adotado, para que agora passe a se ter o olhar de aperfeiçoamento das competências já que estas são necessárias ao mercado, em que o mesmo passa a ter grande influência no desenvolvimento destas políticas para seu próprio beneficiamento, com isto se inicia o movimento europeu que passa a ser chamado de processo de Bolonha.

3 PROCESSO DE BOLONHA E A NOÇÃO DE COMPETÊNCIA

Na Europa este processo de globalização e consigo a necessidade de capacitação no ensino superior veio dar origem ao “Processo de Bolonha”. Vários países da União Europeia fizeram uso e estes tiveram que fazer uma ampla reforma quanto ao currículo, levando agora em consideração as competências gerais e específicas, para adequar a formação profissional ao mercado de trabalho, e assim separado o que era universidades tradicionais passou a ser universidades modernas o que fez com mudasse também as práticas pedagógicas que eram utilizadas até então.

As transformações que ocorreram no meio capitalista, fizeram com que houvesse maior flexibilidade quanto às relações de produção com maior ênfase no que diz respeito à formação profissional, trazendo uma perspectiva crítica no que afeta um conceito histórico de competência principalmente do cenário educacional superior. Partindo desta visão e desvelando mais aprofundadamente sobre o processo de Bolonha ressaltamos o seu princípio histórico.

Foi firmado o chamado “Processo de Bolonha” dentro de uma reunião entre ministros da educação de vários países europeus, a reunião ocorreu na cidade de Bolonha em 1999, com isto foi formulado um tratado que tinha como objetivo constituir uma Europa unida e forte e para isto necessitava de uma educação superior que fosse voltada à inovação, competitividade e a produtividade, segundo salienta Dias Sobrinho (2009, p. 132).

Explanando os objetivos do Processo de Bolonha a elevação do ensino superior europeu

> [...], solidifica e enriquece a cidadania europeia e a ascendência na perspectiva da competitividade diante aos sistemas de ensino mundiais com ênfase nos Estados Unidos e do Japão, segundo Morgado (2009, p.50). Quanto às características instaladas em países que utilizam o tratado, nota-se um sistema de acúmulo de créditos e transferência que em decorrência ao cumprimento de uma determinada carga horária em programa de estudos, compatível de titulações e graus de diplomas são assim reconhecidas dos países membros, salienta Dias Sobrinho (2009, p.136).

Seguindo estas perspectivas e a partir do relatório do tratado de Bolonha de 2015 a 2018, mais de 4.000 instituições de ensino superior de 47 países buscam atualização visando a qualidade e adequações no ensino superior europeu. Mesmo nem todas as instituições listadas tendo implementado o processo observa-se a tentativa de uma uniformização vindo em contrapartida às diversificações que são marcas da história europeia da educação, conforme salienta Catani (2010).

Com base na reforma europeia nota-se o direcionamento do currículo para o formato de competências sendo elas gerais ou específicas sendo assim estabelecidos a partir de um modelo chamado *Tuning Educational Structures in Europe*. Segundo Bolivar (2009, p. 107-108) o *Tuning Educational Structures in Europe*

> [...] tem servido de modelo para o projeto das titulações no processo de convergência de Bolonha. [...] De acordo com “os perfis profissionais” determinam-se as competências vinculadas e, por sua vez, a seleção do conhecimento, sendo que os conteúdos são determinados em função das competências (objetivos) de cada perfil profissional. Os objetivos, em nível geral ou específico, devem ser expressos nos termos das competências, as quais permitem capacitar para um determinado exercício profissional (no Primeiro Ciclo – Graduação) ou para a especialização e a investigação (Segundo Ciclo – Pós-graduação).

As mudanças ocasionadas por estas reformas estão diretamente ligadas ao mercado e se faz necessário a reflexão acerca dos impactos ocasionados pelo Processo de Bolonha e seu aspecto de inclusão de competências dentro da formação profissional, bem como o beneficiamento do mercado de trabalho por estar sendo contemplado com os aspectos que se estava com déficit, a forma como o trabalhador em meio a essas reformas é exposto e também de como é este ambiente de trabalho pelo qual ele está sendo preparado para ocupar.

Os currículos de algumas instituições europeias seguem orientações de organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, o que evidencia uma clara vinculação com os objetivos com o capital e ligação da adequação dos perfis ao mercado competitivo e global. Na Europa se estabelece competências a serem desenvolvidas por meio a documentos, neles estão formuladas as competências básicas para uma formação que traga garantia aos jovens da sua inclusão no mercado de trabalho, que são chamadas de competências-chaves ou *Key Competences*:

> [...] comunicação na língua materna; comunicação em língua estrangeira; competência matemática e competências básicas em ciência e tecnologia; competência digital; aprender a aprender; competências interpessoais, interculturais, sociais e cívicas; espírito empreendedor; e expressão cultural. (BOLÍVAR, 2011, p. 112).

As reverberações ocorridas nos currículos de instituições de ensino superior europeu têm sido acarretadas para suprir as competências mudando o desvelar do seio das universidades. Trazendo os reflexos sofridos pelo Brasil no que diz respeito ao processo de Bolonha e a inserção das competências no cenário educacional e nas mudanças curriculares, no decorrer da década de 1990 a influência pelo Banco Mundial (BM) em especial dentro do mandato do Fernando Henrique Cardoso, pois ao observar este período tiveram aliados o que levou o BM a condicionar mudanças curriculares desencadearam neste contexto.

Uma série de reformas foram ocorridas dentro do período de 1990 em decorrência do capitalismo como LDB, decretos, portarias ministeriais e mais, direcionadas ao beneficiamento do eixo da mercantilização indo a contrapartida ao

bem comum da sociedade deixando de ser tratada de forma totalitária, se direcionando em detrimento ao capitalismo. Com isto, o Brasil se adequou a este mecanismo como outros países, visando beneficiar o capitalismo e as necessidades decorrentes deles, que a perspectiva da competência é desenvolvida.

Ao debatermos sobre competência podemos a diferenciá-la de três pontos: aptidões, habilidades e conhecimento. Sobre a diferença (MIRABILE, 1997), fala que a **aptidão:** se trata de um talento natural que pode ser aperfeiçoado; **habilidades:** é um talento particular que se mostra na prática e; **conhecimento:** o que as pessoas necessitam saber para desempenhar uma tarefa. Seguindo este raciocínio a competência está fundamentada dentro da lógica do conjunto de conhecimentos, habilidades e aptidões, com isto a competência passa a ser uma junção e assim se traz um alto desempenho autores americanos detêm o posicionamento, de que se pode direcionar a competência para que haja uma maior eficácia em suprir as necessidades exigidas pelos cargos.

Então com base nesse posicionamento a competência se torna a realização das tarefas exigidas pelos cargos, sendo assim a competência é uma consequência do modelo taylorismo- fordismo. Tal posição foi defendida na década 90 pelos autores (SPENCER E SPENCER, 1993; MCLAGAN, 1998; MIRABILE, 1997), que foram centrais no debate sobre competência nos Estados Unidos.

Partindo para outro debate acerca da competência e sua definição, Lawler III (1986- 1990) se posiciona contra a definição do taylorista e fordista, e sua preparação para cargos, que se torna ineficiente para grandes organizações. Observa-se assim, que enquanto prevaleceu este modelo a forma como foi organizada do trabalho e as estratégias empresariais, a qualificação traz o necessário para a relação profissional-indivíduo-organização, e com isto a qualificação é definida pelo cargo, saberes ou posição, que possa ser certificado pelo sistema educacional.

Também nos anos 90 dentro da literatura francesa a definição por competência buscava ir além da qualificação. Zarifian (1999), fala sobre aspectos do mundo do trabalho dentro do campo das competências e se norteia em três pontos:

- INCIDENTE - o trabalhador está pronto para eventualidades sem esta pré-estabelecida.
- COMUNICAÇÃO - compreender o outro e assim mesmo, podendo partilhar de normas em comum e organizações.
- SERVIÇO - está presente em todas as atividades, em atender um cliente sendo externo ou interno o que está interligado com a comunicação.

Trazendo uma reflexão sobre trabalho a sua complexidade vai está mais ligada a necessidade das competências e a solucionar situações de imprevisto do que o próprio cargo a ser preenchido, articulando a posição brasileira quanto a competência de início esteve influenciada de início a literatura americana, mas na atualidade tem um aparato de autores nacionais que debatem sobre competências, mas mesmo com o início da exploração do tema ainda não se tem um senso comum a prática da gestão.

A competência na contemporaneidade brasileira vem como como uma adaptação do trabalhador ao sistema, e faz assim com que se tenha vários efeitos colaterais, a pedagogia das competências vem como base na organização curricular do ensino superior. Dentro desta organização curricular fazem com que haja a desimportância de aspectos humanistas dentro da formação para criar espaço para um ensino científico, “[...] o latim, a poesia ou a filosofia só serão mantidos se algum Macdonald informático vir neles utilidade” (SOUSA SANTOS, 2011, p. 1).

Desta forma cada vez mais haverá o distanciamento de disciplinas como (filosofia, literatura, artes e outras), com isto cada vez mais a humanidade se faz distante enquanto aspectos como a competitividade vista como natural dentro da pedagogia de competências, a visão de lucro e a obtenção de sucesso se tornam os objetivos a serem alcançados dentro da formação superior que a incorpora.

4 PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, FORMAÇÃO DE PROFESSORES E O CURRÍCULO POR COMPETÊNCIAS

No que se refere à educação superior brasileira, sua proporcionalidade com o alto desenvolvimento do setor privado e sua interligação com os organismos internacionais são fundamentais para o desenvolvimento de uma análise crítica. Quanto ao instituições privadas de ensino superior (IPES), refletem um movimento de mercantilização do ensino que se deu com mais ênfase na década de 1990 com as reformas ocorridas e a redefinição do papel do estado, tendo uma maior foco no início do mandato do Fernando Henrique Cardoso (FHC) e que se deu em continuidade nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva ocorridos até 2010, onde se desenvolveu aprofundamento da mercantilização das universidades.

Ao aludir sobre o estado, neste corte temporal observa-se que o mesmo ganha uma nova roupagem onde se inseriu a condicionalidade da accountability e o foco no modo mercantis. Continuamente em relação aos mandatos brasileiros e as sequenciais reformas ocorridas, nota-se de forma concreta a diluição entre os limites entre público e privado, mesmo que ocorrendo o aumento de vagas quanto ao histórico das instituições pública, o setor privado teve uma amplitude quanto a sua participação em contratos de gestão e sua participação na venda de cursos pagos de pós-graduação em lato sensu e stricto sensu, em mestrado e doutorado.

Na visão privada crescente no Brasil entrelaçando-se com objetivos dos organismos internacionais e com o foco no BM (banco mundial), nota-se sua influência nas políticas educacionais quanto a valorização do privado e a implementação de currículos condicionados a eficácia das carências do mercado. No que diz respeito às políticas ligadas ao ensino superior, salienta-se que se enfatiza o desenvolvimento dos conceitos que alinham as políticas educacionais brasileiras para trazerem os objetivos salientados pelo banco mundial para os países periféricos do capitalismo (Sguissardi,2000, p.66-75).

No Brasil essas reformas foram norteadas principalmente pelo Banco Mundial (BM). Segundo Cóssio (2014, p. 1575):

> O ideário neoliberal assumido desde os anos 1990 no Brasil, com especificidades próprias, contou com a influência direta dos organismos internacionais, com destaque ao Banco Mundial (BM), que prescreveu em seus documentos orientadores das políticas: mais competitividade, abertura de mercados, concorrência, eficiência, eficácia, qualidade, produtividade. As reformas educacionais também deveriam acompanhar a lógica produtivista, com ênfase na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental como fatores essenciais ao desenvolvimento do país, podendo ser traduzidas por ampliação e exploração do uso da mão-de-obra

As mudanças ocorridas nos processos de formulação das políticas educacionais e consigo a influência do BM, a partir de documentos desenvolvidos, para o alcance da problematização decorrente da do capitalismo contemporâneo que consigo traz necessidades que causas reverberações quanto ao meio econômico e social. Sendo assim como pano de fundo da globalização que gera essas influências, está a crise estrutural do capitalismo e nos documentos desenvolvidos estão mecanismos instalados que buscam a superação da crise.

> A simples leitura dos principais documentos publicados pelo BM seria suficiente para verificar-se a profunda influência de seus diagnósticos e orientações sobre a educação superior junto às políticas públicas da maioria dos países [...] Examinando-se as reformas tópicas em curso no Brasil, que vão da legislação (LDB, Decretos, Portarias Ministeriais, Propostas de Emendas Constitucionais sobre a autonomia, contratos de gestão, projetos de desenvolvimento institucional, etc.) ao financiamento (montantes e percentuais sobre o PIB aplicados em educação superior pelo Fundo Público), passando pela questão da natureza das IES, como já demonstrado por diversos estudos, é inevitável sua associação às diretrizes e recomendações do BM (SGUISSARDI, 2000, p. 11-12).

A globalização trouxe consigo mudanças sobre a economia, sobre o papel do estado, sobre o mercado de trabalho assim atingindo fortemente os meios sociais e em decorrência dele o campo educacional. A educação superior brasileira teve seu início focando na burguesia e nas classes médias e começou a passar a alcançar a massa da população, a partir das exigências do capital para assim se obter a qualificação e o treinamento adequado para ocupação do cargo de trabalho.

Diante a atual crise, se configura sua objetivação na economia capitalista e destacando-se o papel desvelado sobre os organismos internacionais neste meio, no que tange o direcionamento para a regulação do capital e a perdurável realçada economia pode-se destacar.

> Para que tudo isso aconteça de forma eficaz, em última análise é preciso criar instituições internacionais com caráter de Estado, como as criadas no âmbito do Acordo de Bretton Woods para facilitar e regulamentar os fluxos internacionais de capital. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, juntamente com o Banco de Compensações Internacionais na Basileia, são centrais aqui, mas outras organizações, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o G-7 (mais tarde G-8), agora expandindo-se para G-20, também desempenham um papel importante, na medida em que os bancos centrais do mundo e os departamentos de tesouro procuram coordenar suas ações para construir uma arquitetura financeira mundial em evolução para uma versão internacional do nexo Estado-finanças. (HARVEY, 2011, p. 50).

Considerando as competências, como um conceito de recontextualização e sua ligação com o controle da profissionalização docente sendo formada com seu uso, sua utilização sendo consequência das reformas ocorridas nos anos de 1990 e sua interligação com o capitalismo global. Ao enfatizar o currículo junto a formação docente temos como momento de grandes mudanças educacionais neste âmbito entre os anos 1999 a 2001, onde ocorreram reformulações que vem ligar todas as mudanças na educação em consequente a formação de professores para a obtenção da qualidade.

No tocante do conceito de competências, o mesmo foi posto após a homologação da lei de diretrizes e bases da educação nacional de 1996, sendo assim apresentado como uma forma de regulação curricular e assim se dá início do discurso da formação docente por qualidade, com isto se vem a dificuldade da definição da competência do tocante do currículo em que o discurso colocado o traz como a possibilidade do desenvolvimento, de mobilizar múltiplos recursos onde os mesmo auxiliam no desenvolvimento dos conhecimentos teóricos e práticos da vida profissional, que auxiliam na demanda e nas possíveis situações de trabalho.

Com a reconstituição do conceito de competências ressalta-se seu estreitamento entre educação e mercado, nesta nova concepção de liga a atuação do professor de desempenho e do seu aluno, o modelo adotado pelas competências traz um modelo de formação de professores diferenciado fazendo a junção da aprendizagem e do trabalho.

Seguindo a nova perspectiva, proposta pela competência prioriza-se na formação dos professores os saberes ligados à prática em detrimento a sua formação intelectual e política pelos professores, o ponto de vista da reconstituição do currículo para trazer aspectos do mercado na formação e em seguinte na formação dos futuros trabalhadores que iram mais preparados ao mercado capitalista globalizado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Salienta-se no presente estudo sobre as mudanças ocorridas no mercado de trabalho em decorrência a globalização ocorrida em todo mundo, que fizeram com que se desenvolve-se ferramentas como para o alcance das necessidades que foram surgindo junto há globalização, com maior ênfase nas mudanças ocorridas no campo de trabalho com esta modernização.

A forma com que o capital está interligado a globalização e o quanto mesmo pode vir a influenciar as reformas ocorridas no âmbito social e educacional para o alcance de seus *defects*, se trouxe um aparato histórico com o início da estruturação das competências nos currículos, que se dá justamente com o processo de Bolonha, um movimento europeu que trouxe influência a vários outros países principalmente aos periféricos como é o Brasil.

Seu objetivo vai ser no contexto de preparação para a ocupação de forma adequada ao posto de trabalho, sendo assim a formação será baseadas em aperfeiçoamento de habilidades como os aspectos de aptidão, habilidades e conhecimento, a formação direcionada a evolução do futuro trabalhados em essas competências trazem a ele a possibilidade de se adequar da melhor forma aos imprevistos ocorridos no seu posto de trabalho.

Sobre se desenvolver uma crítica à instituição do currículo por competências, está ligada aos reflexos ocorridos com sua utilização mostrada no estudo que deixa em segundo plano vários aspectos fundamentais a formação do ser social, crítico e culturalmente desenvolvido, dentro do campo do ensino básico se traz ênfase somente as disciplinas bases para o aperfeiçoamento das competências e que vão ser utilizadas de forma prática no dia a dia do trabalho.

Já no se diz respeito a formação de professores, acaba por também sofrer prejuízos na qualidade da formação pois a mesma passa a também ser ligada ao aspecto prático da formação, e a qualidade do desempenho do professor passa a ser medido pelo desempenho do aluno então condiciona ao professor focar na preparação dos alunos para desenvolver atividades práticas relacionadas às necessidades do mercado.

As influências ocorridas por organismos internacionais, para haver o desenvolvimento das competências nos países periféricos sendo desenvolvidos documentos que direcionam os países a está prática, e o seu foco não na qualidade da educação tanto no que diz respeito a educação básica com também a superior para só se direcionar o beneficiamento do capital.

REFERÊNCIAS

BOLÍVAR, Antônio. El enfoque por competências en educación general y educación superior: entre la inclusión social y el mercado laboral. In: ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de; PEREIRA, Elisabete Monteiro de Aguiar (Org.). **Reforma universitária e a construção do espaço europeu de educação superior: análise de uma década do processo de Bolonha**. Campinas: Mercado das Letras, 2011

BOLÍVAR, Antônio. **O planejamento por competência na reforma de Bolonha da educação superior: uma análise crítica.** In: ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de; PEREIRA, Elisabete Monteiro de Aguiar (Org.). Universidade contemporânea: políticas do processo de Bolonha. Campinas: Mercado das Letras, 2009. p. 101-128.

FLEURY, Maria Tereza Leme; FLEURY, Afonso. Construindo o conceito de competência. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, ed. especial, p. 183-196, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rac/v5nspe/v5nspea10.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2021.

CLARKE, Simon. Crise do fordismo ou crise da social-democracia? **Lua Nova**, n. 24, 1991.

CÓSSIO, M. F. Base Comum Nacional: uma discussão para além do currículo. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 12, n. 03, out./dez. 2014.

DIAS SOBRINHO, José. **O Processo de Bolonha.** In: ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de; PEREIRA, Elisabete Monteiro de Aguiar (Org.). Universidade contemporânea: políticas do processo de Bolonha. Campinas: Mercado das Letras, 2009. p. 129-152.

FREITAS, L. C. **A reforma empresarial a educação** - nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

JIMÉNEZ, M. C. EL punto de vista, pedagogico. In: ARQUELLES, A. (Org.) **Competência Laboral y Educación Baseada en Normas de Competência.** México: Editorial Limusa, 1995.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

LAWLER III, E. E. **What is wrong with point factor job evaluation.Management Review**, Vol. 75 Issue 11, p. 44-49, November 1986.

MACHADO, L. Usos sociais do trabalho e da noção de competência. In: HIRATA, H.; SEGNINI, L. (Org.). **Organização, trabalho e gênero**. São Paulo: Senac, 2007. p. 277-312.

MCCLELLAND, D. Identifying Competencies With Behavioral-Event Interviews. **American Psychological Society**, vol. 9, n. 5, September, 1998.

MIRABILE, R. J. Everything You Wanted to Know About Competency Modeling. **Trainning & Development**, vol. 51. n. 8, 1997.

SHULTZ, T. **O capital humano:** investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

SOUSA SANTOS, B. A encruzilhada da universidade europeia. **Revista Ensino Superior**, 41 - Revista do SNESup: Julho-Agosto-Setembro, 2011. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/A%20encruzilhada%20da%20Universidade%20Europeia_Set11.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2021.

SPENCER, L. M.; SPENCER, S. M. **Competence at work:** models for superior performance. New York: John Wiley & Sons, 1993.

SGUISSARDI, V. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições. **Universidade e Sociedade**, n. 22, 2000.