

■ RELATOS DE EXPERIÊNCIA

■ Educação superior: tendências e perspectivas

 Fernando Rodrigues Figueiredo*

Resumo: Este relato trata das mudanças ocorridas no Ensino Superior brasileiro nos últimos anos, destacadamente no setor privado, incluindo uma discussão sobre as políticas públicas que afetam o desenvolvimento deste setor, como o ProUni e o FIES. Em seguida, aborda a avaliação e suas consequências nas instituições, citando ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); considera também o monitoramento estatal – caracterizado por crescente regulação a partir da Constituição de 1988. Este processo foi acompanhado por uma – maior profissionalização do setor. Por fim, trata em pormenor da expansão do Ensino Superior, da abertura de capitais e das perspectivas futuras.

Palavras-chave: Avaliação. Controle. Instituições de Ensino Superior. Abertura de capital.

* Fernando Rodrigues Figueiredo é mestrando em Educação pela Universidade Católica de Brasília pós-graduado em Direito Público, Direito Educacional e em Gestão de Processos Acadêmicos, bacharel em Direito e licenciado em Filosofia pela Universidade Católica de Brasília.

Introdução

O Ensino Superior no Brasil passou por profundas mudanças ao longo dos últimos vinte anos. Neste período, muitas novas Instituições de Ensino Superior (IES) surgiram, o poder público aprimorou os seus sistemas de avaliação e controle, o que serviu de estímulo para que alguns dos participantes do segmento profissionalizassem a sua gestão.

Entre as importantes transformações que marcaram a evolução do ensino superior no Brasil ao longo dos últimos anos, destaca-se o crescimento acentuado do número de alunos matriculados. Em sete anos, segundo dados do Censo Superior, o Brasil dobrou o número de concluintes na educação superior e o número de alunos ingressantes subiu cerca de 40%.

O expressivo crescimento apresentado se deu maciçamente no setor privado, diferentemente da centralização da oferta em poucas instituições públicas verificada nas décadas de oitenta e início dos anos noventa. A expansão privada se deu para atender a uma demanda que as instituições públicas já não comportavam mais.

Além disso, como forma de incentivar a ampliação do acesso ao ensino superior e observando as dificuldades de condições para recepcionar toda a demanda nas instituições públicas, o governo federal criou programas com o intuito de fomentar a universalização do acesso.

O ProUni, por exemplo, é um dos programas inseridos neste rol de incentivos. Concede bolsas de estudo integrais e parciais de 50% em instituições privadas de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior. Em troca, as instituições de ensino recebem isenções fiscais em impostos e contribuições, como IRPJ, CSLL e COFINS.

Outro exemplo é o Financiamento Estudantil (FIES), que antes era gerido pela Caixa Econômica Federal e, em virtude da necessidade de expansão, passou a ser administrado pelo Ministério da Educação e custeado com recursos públicos, trazendo facilidades tanto na sua adesão, quanto em seu pagamento.

Neste cenário de plena expansão, o poder público também intensificou o acompanhamento e a avaliação dos cursos e das Instituições a fim de assegurar referenciais mínimos de qualidade, garantindo, com isso, o direito universal dos estudantes a um ensino superior equânime e democrático.

Avaliação e Controle

A Constituição Federal de 1988 determina a vida social, política e jurídica do Brasil, organizando o Estado. Ao ordenar a sociedade e o Estado, a Constituição também dispõe sobre a educação e sobre a forma de concretizá-la.

Constitucionalmente, a educação brasileira é um direito de todos e obrigação do Estado, que pode compartilhar, por meio de autorizações delegadas, esta função à iniciativa privada – que, por sua vez, apesar de gozar da liberdade de ensino, está adstrita ao controle e fiscalização do poder público.

Para Ranieri (2000), a participação estatal na educação superior se dá da seguinte maneira:

O Estado brasileiro tem presença expressiva no campo da educação superior: planeja, define políticas e as executa; legisla; regulamenta; interpreta e aplica a legislação por meio dos Conselhos de Educação; financia e subvenciona o ensino, a pesquisa e a extensão de serviços; mantém universidades e demais instituições públicas de ensino superior; oferece diretamente ensino de graduação e pós-graduação; autoriza, reconhece, credencia, recredencia, supervisiona cursos e instituições; determina suas desativações; avalia alunos, cursos e instituições por todo o País; interfere na organização do ensino; estabelece diretrizes curriculares etc. Tudo se dá na esfera pública e na privada, e em relação a todos os sistemas de ensino (p. 23).

Assim, quando se buscam as bases da regulação educacional no Brasil, o ponto de partida deve estar na Constituição e em todos os seus princípios abrangentes, capazes de se multiplicarem em muitos direitos, em muitas garantias e muitos deveres.

Neste cenário constitucional, o poder público passa a deter autonomia de tutelar e fiscalizar aqueles que prestam serviços de educação, estabelecendo parâmetros – isto é, referenciais mínimos de qualidade –, regulando por meio de instrumentos normativos e sancionando aqueles que descumprem os requisitos legais estabelecidos.

Atualmente o ensino superior brasileiro é regulado, além da Constituição, por leis federais, decretos, portarias ministeriais, notas técnicas, medidas provisórias, resoluções, pareceres e instrumentos de avaliação que têm por finalidade nortear a atuação das Instituições de Ensino Superior e o próprio Estado no seu papel fiscalizador.

Tanto no âmbito federal quanto no âmbito estadual, o sistema de ensino superior brasileiro teve intensificada a regulação a fim de nortear e aprimorar a atuação das Instituições. Neste metiê regulatório, cabe mencionar a Lei Federal nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

O SINAES tem por finalidade precípua a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da eficácia institucional e da efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos,

do respeito às diferenças e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

Assim, a avaliação e o monitoramento das instituições pelo estado são feitos sob a perspectiva de identificar o seu perfil e a qualidade da sua atuação, considerando suas atividades, cursos, programas, projetos e eixos de gestão. Já a avaliação e o monitoramento dos cursos de graduação têm o objetivo de verificar as condições de ensino oferecidas, o perfil do corpo docente e a organização didático-pedagógica.

O controle pelo poder público se dá, entre outros, por meio de avaliações externas e instrumentos regulatórios, que, registre-se, não interferem na autonomia administrativa das Instituições, nem se configuram como instrumentos estritamente burocráticos. Ao contrário disso, servem para se ter a certeza e a clareza de que todas as atividades estão sendo realizadas conforme descritas nos documentos institucionais.

Ainda, o controle avaliativo e regulatório serve de instrumento hábil para redirecionar e corrigir eventuais desvios que possam resultar em impactos na qualidade e na continuidade do ensino, desvios esses que prejudicariam os estudantes.

Alguns autores como José Dias Sobrinho (2000; 2005) têm desenvolvido estudos e modelos teóricos para tratar da avaliação institucional e do universo regulatório. Eles discutem a avaliação como instrumento de controle, como produção de insumos, como garantia pública da qualidade, como instrumento de reflexão, dentre outros.

As concepções dos autores acima podem ser sintetizadas em duas vertentes: uma que permite identificar a avaliação e o sistema regulatório brasileiro como ferramentas estritamente de controle, respondendo a uma lógica burocrático-formal de validade legal; e outra como instrumento de natureza formativa, sob a lógica e a percepção dialética, com o intuito de subsidiar a melhoria, o diálogo e o aprimoramento das instituições.

Para Waitz e Arantes (2009):

Conhecer a legislação pertinente à regulação do setor de sua atuação, além de orientá-lo em sua prática de ensino possibilita a preparação para que os momentos de avaliação sejam transformados em processos emancipatórios, que identificam possíveis fragilidades, apontando caminho para superá-las, bem como fortalece as potencialidades individuais, institucionais e da sociedade na qual se insere a instituição (p. 237).

Assim, ante a existência de um sistema regulatório público atuante e complexo, permeado de inúmeros dispositivos normativos, é de extrema importância que as instituições de ensino conheçam, discutam e cumpram as orientações públicas, de modo a garantir a manutenção da prestação de seus serviços autorizados.

Ainda, Chiavenato (2006) coloca o controle sob uma

perspectiva mais ampla e realista, pois, ao invés de considerá-lo simplesmente como uma questão de estabelecimento de padrões, entende que o controle pode ser visualizado como um sistema que forneça *feedback*.

Para o mesmo autor, o controle deve ser praticado de modo ostensivo e respeitando quatro fases. A primeira fase é a definição de padrões ou critérios, sendo que os padrões refletem o desempenho desejado, e os critérios representam as diretrizes que norteiam as decisões.

Segundo ele, estes são parâmetros que ensejam meios para se definir o que se deverá fazer e qual o desempenho ou resultado esperado, aceito como normal ou desejável. São os objetivos que o controle deverá assegurar, seja para garantir a continuidade de um processo, seja para garantir a sua satisfação, sua necessidade ou desejo. Os padrões e objetivos podem ser expressos em tempo, parâmetros mínimos, qualidade, unidades físicas, quantidade, custos ou índices.

Assim, o processo de controle estatal deve se pautar no sentido de conduzir as instituições aos padrões previamente estabelecidos, propiciando o desenvolvimento e o avanço da qualidade de acordo com as informações que recebe e avalia.

Expansão e abertura de capitais

Não há como fazer uma abordagem acerca da expansão do ensino superior ignorando a grande realidade nacional da atualidade: a disparada abertura de capitais, por parte das instituições privadas, na bolsa de valores, gerando assim grandes fusões, aquisições e vultosos investimentos que passaram a emergir por todo o país.

Em meio às instabilidades financeiras, não só as pequenas instituições passaram a ser alvo de aquisição, mas também as Instituições de Ensino Superior - IES de massa. Assim, as aquisições passaram a desempenhar, também, um importante papel na economia mundial e principalmente na educação brasileira.

Se, por um lado, os novos investimentos ampliaram as condições de oferta e reduziram os riscos da volatilidade econômica, por outro passaram a ser uma grande ameaça para a perenidade e sustentabilidade das médias e pequenas instituições.

Neste universo de controle, regulação, avaliação e grandes grupos educacionais adentrando o mercado é que, mais do que nunca, a gestão das médias e pequenas instituições está sendo obrigada a buscar, com vistas a abandonar rotinas familiares e tradicionais experimentadas anteriormente, atualização, profissionalização e também uso de novas ferramentas – inclusive de alternativas metodológicas. São garantidas com isso formas mais eficientes e seguras de desenvolvimento e controle da eficácia de seus processos de gestão.

Frise-se que a profissionalização no ensino superior vem impulsionando não só o eixo de gestão, mas especialmente o eixo didático-pedagógico, sendo possível citar o desenvolvimento de novas tecnologias, a ampliação da oferta por meio de novas modalidades, o aprimoramento dos projetos pedagógicos de curso com vistas a uma formação mais engajada com as necessidades globais e do mercado de trabalho, a abertura de novos cursos para atender novas e futuras carreiras, além da otimização bibliográfica, laboratórios didáticos e propostas inovadoras de ensino.

Assim, se para as pequenas instituições com gestão pouco profissionalizadas a crise representa uma ameaça, para os grandes grupos ela representa oportunidades de crescimento, ganho de escala e aumento da capilaridade, pois os grandes grupos conseguem variar seus custos sem comprometimento à sustentabilidade financeira e, ainda, adquirir pequenas instituições.

Paralelamente, e não menos importante, com o expressivo avanço experimentado na oferta de cursos superiores de graduação no Brasil, espera-se, para os próximos anos, um aumento significativo na demanda por cursos de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*.

Segundo dados levantados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES), o país possui hoje apenas 122.295 estudantes de pós-graduação, dos quais 76.323 são de mestrado acadêmico, 4.008 de mestrado profissional e 41.964 de doutorado, havendo, portanto, um cenário com latente previsão de expansão para um futuro muito próximo.

Considerações Finais

É neste contexto que se torna indispensável para as instituições de ensino superior compreender intrinsecamente o sistema de controle exercido pelo poder público, suas dimensões e peculiaridades, especializando-se, desenvolvendo ferramentas internas e, conseqüentemente, assegurando assim um contínuo aprimoramento, a fim de manterem-se sólidas frente ao avanço dos grandes grupos.

Conforme reforça Cury (2000), o poder público possui autonomia de autorizar, reconhecer cursos e credenciar instituições, demonstrando “o ensino como serviço público”. Assim, alguns custos e lacunas tanto na gestão acadêmica quanto administrativa podem ser reduzidos por meio de um acompanhamento preventivo e ostensivo realizado por profissionais especializados e atualizados.

Neste contexto, é indispensável para as IES a maturação de controles internos, não só por meio de suas Comissões Próprias de Avaliação (CPA's), mas, acima de tudo, por meio de assessorias especializadas para aferir o cumprimento dos atos normativos e regulatórios, para interpretar e definir as diretrizes no cumprimento desses dispositivos, medindo, assim, o sucesso ou insucesso de todos os processos administrativos e acadêmicos, sob a perspectiva do menor retrabalho. ■

Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.**

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

CHIAVENATO, I. **Administração:** teoria, processo e prática. São Paulo: Makron Books, 2006.

CURY, J. **Legislação Educacional Brasileira.** Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação da Educação Superior.** Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

DIAS SOBRINHO, J. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado:** sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

RANIERI, N. **Educação Superior, Direito e Estado.** São Paulo: EDUSP, 2000.

WAITZ, I.; ARANTES, M. **Regulação e Avaliação do Ensino Superior no Brasil.** Anuário da Produção Acadêmica Docente, n. 3, v. 6, 2009.