

POLÍTICA PÚBLICA E GOVERNANÇA EDUCACIONAL: o que pensam os gestores do estado e a sociedade civil organizada?

Aline Veiga dos Santos²⁶

Ranilce Mascarenhas Guimarães-Iosif²⁷

Wellington Ferreira de Jesus²⁸

RESUMO

O presente artigo, um estudo exploratório, constituiu-se em uma abordagem qualitativa que discute a política e a governança da educação superior brasileira, em um momento de privatização e redefinição do papel do Estado. Diante do atual contexto de formulação, elaboração e direcionamento das políticas de educação superior, questiona as implicações do modelo contemporâneo de política e governança educacional a partir das percepções dos atores representantes do Estado e da sociedade civil organizada. Para tanto, realizou-se uma pesquisa documental e de campo, utilizando-se das técnicas de análise documental e entrevistas no processo de geração e coleta dos dados. A governança adotou um caráter multiescalar, em que as políticas educacionais não podem mais ser concebidas como reserva exclusiva do Estado-Nação. Embora o Estado ainda permaneça como o ator central e

²⁶ Doutoranda em Educação - Universidade Católica de Brasília (UCB). Integrante do grupo de pesquisa “Políticas públicas, governança educacional e cidadania: desafios sociais, locais e globais” da UCB. E-mail: aveigadossantos@gmail.com.

²⁷ Doutora em Política Social - Universidade de Brasília. Professora do Programa de Pós-graduação *stricto sensu* da UCB e professora adjunta do Departamento de Estudos de Política Educacional da *University of Alberta*, Canadá. Coordenadora do grupo de pesquisa “Políticas públicas, governança educacional e cidadania: desafios sociais locais e globais” da UCB. E-mail: ranilceguimaraes@yahoo.com.br.

²⁸ Doutor em Educação - Universidade Federal de Goiás. Professor do Programa de Pós-graduação em Educação da UCB. Integrante do grupo de pesquisa “Políticas públicas, governança educacional e cidadania: desafios sociais, locais e globais” da UCB. E-mail: wellingtonfj@gmail.com.

principal, o seu papel está cada vez mais limitado diante do forte *lobby* do mercado nacional e internacional. No entanto, a efetiva participação da sociedade civil pode resultar em novas perspectivas para o cenário vigente.

Palavras-chave: Política pública. Governança educacional. Educação superior.

PUBLIC POLICY AND EDUCATIONAL GOVERNANCE: what they think the managers of the state and organised civil society?

ABSTRACT

This article is an exploratory study and results from a qualitative approach that discusses educational policy and governance in the case of Brazilian higher education at a time of privatization and redefinition of the role of the state. In this current context of formulation, creation, and aiming of higher education policies, the article questions the implications of the current model of educational policy and governance from the perceptions of the actors representing the State and organized civil society. Thus, we conducted documentary and field research, using document analysis and interviews to collect data. Educational governance has become multi-scalar in character, whereby educational policies can no longer be conceived as the exclusive preserve of the nation-state. Finally, we observed that although the state still remains the main actor, its role is increasingly becoming limited by the strong lobby in favour of the national and international market. However, effective participation from civil society can bring in new insights into the current scenario.

Keywords: Public policy. Educational governance. Higher education.

INTRODUÇÃO

Na agenda transnacional contemporânea, a política e a governança educacional estão imersas em um grande mar de contradições marcado pela ampliação das distâncias entre formuladores e executores de políticas educacionais locais e regionais. Segundo Silva (2012, p. 72), “cada vez mais as questões nacionais estão imbricadas com as internacionais e isso traz alterações significativas no modo como gover-

nos, forças empresariais locais e, mesmo, os sujeitos sociais conduzem as articulações, tensões e fazem política”. Nesse jogo de influências surgiram novas agências, organizações e instituições políticas e financeiras, que atuam no processo decisório e conduzem as políticas de educação a serem subscritas pelos Estados-Nações.

Segundo a concepção de Ball e Mainardes (2011, p. 13), “a política vem se tornando cada vez mais um *commodity*, uma

mercadoria a ser comprada e vendida, vista como uma oportunidade de lucro”. Com o advento do novo modelo de política e governança da educação superior passamos a nos deparar com o direcionamento acelerado do setor para os interesses do mercado (nacional e internacional), o que incorre o risco de comprometer diretamente o projeto democrático e emancipatório do país. Quando corpos e ideias são considerados mercadorias dentro desse sistema, fica manifesto que as pessoas e grupos em desvantagem serão ainda mais marginalizados (SHULTZ, 2012).

Os princípios e práticas da governança passaram a representar com bastante propriedade a matriz política da globalização neoliberal, abrangendo a estrutura básica de um contexto fomentador de toda rede de ideias pragmáticas de padrões de comportamento cooperativo, partilhados por um grupo de atores selecionados com os seus respectivos interesses. Para identificar o significado político da governança, é preciso estar atento ao não dito, ao que está silenciado, como o contrato social, a justiça social, as relações de poder e a conflitualidade (SANTOS, 2010). Apesar de todo um discurso de participação democrática dos vários atores no processo de tomada de decisões, é importante destacar que a participação da sociedade civil organizada ainda é limitada tanto em termos quantitativos quanto qualitativos.

No campo da educação superior, a governança educacional passou a contar com a presença mais evidente de novos

atores e representantes que participam e/ou interferem no processo de proposição, elaboração, implementação, financiamento e direcionamento das políticas públicas. Nesse escopo, partimos dos seguintes questionamentos: qual o impacto do novo modelo de política e governança na educação superior brasileira? Quais são as percepções dos membros da sociedade civil organizada e dos agentes (gestores) do Estado diante do cenário contemporâneo de formulação, elaboração e criação de políticas para a educação superior?

O artigo se baseia em dados da pesquisa – *Política e Governança Educacional para a Cidadania no Brasil: desafios democráticos e emancipatórios*²⁹ – vinculada ao grupo de Pesquisa do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília (UCB). O texto faz um recorte das questões relacionadas com a política e a governança da educação superior brasileira no sentido de compreender com maior propriedade como os gestores de órgãos representativos da educação superior e representantes da sociedade civil organizada percebem o atual modelo de política e governança educacional no Brasil.

Trata-se de um estudo exploratório de abordagem qualitativa que fez uso das técnicas de análise documental e entrevista

²⁹ Pesquisa em andamento (2012-2014) realizada pelo grupo de pesquisa – Políticas públicas, governança educacional e cidadania: desafios sociais, locais e globais – com financiamento da UCB.

semiestruturada no processo de geração dos dados. A análise documental teve a finalidade de buscar informações sobre as políticas (REUNI, UAB, SISU, PROUNI, FIES, PROIES) e o Projeto de Lei nº 4.372, documentos estes que contribuíram para uma reflexão crítica e fundamentada acerca das ideologias e das propostas de governança que permeiam as políticas públicas de educação superior brasileiras em vigência.

As entrevistas foram realizadas com os “atores” ligados à educação superior: três representantes de órgãos governamentais – Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES), Conselho Nacional de Educação (CNE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); e dois agentes da sociedade civil organizada – União Nacional dos Estudantes (UNE) e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE). A análise dos dados coletados foi realizada a partir da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2010).

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

O campo da educação superior foi foco de muitas políticas públicas nas três últimas décadas (1990-2010), o que aponta para uma mudança no papel do Estado. No governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002), diante de um cenário crescente de adoção dos ideais neoliberais nas políticas de Estado, presenciou-se a

reforma brasileira mais marcante: minimização do papel social do Estado, interpenetração das esferas públicas e privadas; privatização dos setores públicos; forte influência dos agentes internacionais; desenvolvimento orientado para o mercado; enfraquecimento dos sindicatos e outras formas de organização coletiva organizada.

Essas mudanças não só atingiram o setor econômico, mas também, e principalmente, o educacional. “A reforma educacional nada mais foi que uma reestruturação gerencial, fundamentada na revisão das concepções de gestão, planejamento e avaliação, com vistas à expansão do ensino superior no Brasil” (TAVARES, 2011, p.178). Apesar de uma grande promessa de mudança, o governo Lula (2003-2010) deu continuidade ao conjunto de medidas instituídas no governo anterior, fragilizando ainda mais a fronteira entre o público e o privado mercantil. A partir de 2007, surgem mudanças profundas na área da educação superior, tais como: abertura de ações na bolsa de valores, parcerias (fusões e aquisições institucionais) envolvendo grandes grupos nacionais e internacionais e o aporte financeiro de fundos de investimentos (SANTOS; CHAVES; GUIMARÃES-IOSIF, 2014).

Com a presença cada vez mais evidente da adoção dos princípios e práticas neoliberais na arena das políticas públicas de educação, os dois mandatos do governo Lula criaram um espaço privilegiando a intensificação das privatizações, a terceirização dos

serviços e a informalização e precarização do trabalho docente nesse nível de ensino.

Numa perspectiva histórica, a evolução da educação superior brasileira mostrou-se envolta na disputa entre os interesses dos setores público e privado, motivo pelo qual a expansão deste último revelou-se bastante intensa nas últimas quatro décadas. Contudo, é importante registrar que, ainda que não tenha conseguido superar problemas crônicos presentes na configuração da educação superior, o Governo Lula evidenciou preocupação em fazer investimentos na política econômica e nas políticas sociais, como no caso da educação. Essa direção governamental, no entanto, ainda não rompe com a premissa das políticas neoliberais que visam, dentre outros objetivos, fortalecer a mercantilização dos serviços sociais, o que pode ser sinalizado pela privatização dos serviços essenciais, como os sistemas de saúde e educação (SOUSA, 2011, p.211).

Na mesma direção, no atual governo de Dilma Rousseff (2011-até o presente), observa-se uma tendência à manutenção de tal realidade, destacando-se o crescimento de medidas que se perpetuam com o crescimento vertiginoso dos grandes grupos educacionais e a compra de instituições de ensino superior privadas (IESPs) por grupos estrangeiros. Também é possível identificar o crescente papel do Estado enquanto cofinanciador da educação superior nas instituições

privadas, por meio de políticas baseadas em parcerias público-privadas e isenções fiscais.

Nesse cenário, novas formas de organização das políticas públicas de oferta e financiamento da educação superior são instaladas em prol dos influentes atores privados. Embora o Estado brasileiro tenha investido na educação superior pública, passou a fomentar a formação de um sistema direcionado às necessidades do mercado, distanciando-se da formulação de projetos nacionais, estratégicos e de longo prazo, promotores da democratização da sociedade e de um desenvolvimento mais autônomo do País. Utilizando-se da estratégia de redução dos financiamentos públicos nos setores em que a ação do Estado deveria ser predominante, os governos criaram bases legais para a expansão e manutenção dos provedores particulares. Realidade que pode ser constatada nos objetivos e no abarcamento das principais políticas adotadas nos últimos três governos.

O Quadro 1 apresenta as políticas com maior impacto na ampliação do acesso ao ensino superior público e privado.

Quadro 1 – Programas, objetivos e alcance

Programa	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES
Ano de Criação	Criado em 1999 e reformulado em 2007.
Objetivo	Financiar cursos de graduação aos estudantes que não têm condições de arcar com os custos de sua formação nas instituições privadas. O programa financia até 100% das mensalidades do curso selecionado.
Alcance	Desde o começo do programa até 2010, foram firmados 616.743 contratos, o que totaliza R\$ 8,3 bilhões em financiamentos.
Programa	Programa Universidade para Todos – Prouni
Ano de Criação	Criado em 2004 e implantado em 2005.
Objetivo	Permitir o acesso da população de baixa renda ao estudo universitário por meio da concessão de bolsas de estudo integrais ou parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica em instituições privadas de ensino superior que em contrapartida recebem isenções fiscais do governo.
Alcance	O PROUNI já ofertou, desde a sua criação até o 2º semestre de 2010, 1.128.718 bolsas. E beneficiou, até o processo seletivo do 2º semestre de 2010, cerca de 748 mil estudantes, sendo 69% com bolsas integrais.
Programa	Universidade Aberta do Brasil – UAB – Sistema integrado por universidades públicas
Ano de Criação	Criado em 2006.
Objetivo	Oferecer cursos de nível superior para as camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso da metodologia de educação a distância.
Alcance	A UAB conta com: 92 instituições parceiras; 774 polos de apoio presencial; 880 cursos de graduação, pós-graduação e extensão; e 180 mil matrículas efetuadas até 2010.
Programa	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI
Ano de Criação	Criado em 2007.
Objetivo	Ampliar o acesso e a permanência na educação superior pública. A meta é dobrar o número de alunos nos cursos de graduação em dez anos, a partir de 2008, e permitir o ingresso de 680 mil alunos a mais nos cursos de graduação.
Alcance	Todas as universidades federais aderiram ao programa e apresentaram ao MEC planos de reestruturação, de acordo com a orientação do Reuni. As ações preveem aumento de vagas, ampliação ou abertura de cursos noturnos, aumento do número de alunos por professor, a redução do custo por aluno, flexibilização de currículos e combate à evasão.
Programa	Sistema de Seleção Unificada – SISU
Ano de Criação	Criado em 2009.
Objetivo	Propiciar ao sistema federal de educação superior e às demais instituições públicas de ensino que aderiram ao SISU significativos ganhos operacionais e de custos. Ampliar as possibilidades dos estudantes egressos do ensino médio de candidatarem-se às vagas oferecidas por instituições públicas de todo o país, permitindo maior mobilidade acadêmica.
Alcance	A partir das notas do Enem aplicado em 2009, 60.838 estudantes ingressaram no ensino superior em 2010.
Programa	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior – PROIES
Ano de Criação	Criado em 2012.
Objetivo	O programa visa assegurar condições para a continuidade das atividades das mantenedoras de IESPs, bem com recuperar créditos tributários e ampliar a oferta de vagas no ensino superior privado por meio de bolsas integrais.
Alcance	O programa visa à criação de mais de 500 mil vagas no ensino superior privado.

Fonte: Santos (2012) com base nos dados de BRASIL (2010; 2012b).

Ao instituir os programas – REUNI, UAB e SISU – o Estado fomentou o acesso ao ensino superior público, todavia, contraditoriamente, não ampliou significa-

tivamente o investimento nas instituições públicas. Constata-se que as políticas com maior impacto – Prouni, FIES, PROIES – são as direcionadas ao ensino superior pri-

vado, que beneficiam mais as instituições (com o preenchimento de vagas ociosas) do que os próprios estudantes, que ainda têm que manter os custos para estudar, como passagem, alimentação, livros. O número de matrículas nas instituições de ensino superior (IES) públicas fica aquém do da rede privada, à qual correspondem 74,6% (BRASIL, 2012c).

As reformas e a criação das políticas públicas no Brasil foram e são, com frequência, influenciadas por determinações e fundamentos das políticas externas dos organismos internacionais (OIs) e do mercado privado. No Brasil, ainda não há uma norma legal de ensino superior consolidada, o que indica que esse campo representa uma das maiores arenas de disputa no País, com muitos atores e interesses em jogo. Gewirtz e Ball (2011) afirmam que o discurso do novo gerencialismo na educação enfatiza a criação de sistema de valores orientados ao cliente; decisões instrumentalistas guiadas pela eficiência em prol da competitividade; ênfase nas relações individuais mediante a marginalização das associações representativas; e a racionalidade técnica.

Silva (2012, p. 73) ressalta que “por meio de políticas, tratados, acordos e subscrições a decisões externas, os governos e parte das elites nacionais adotam na educação básica pública medidas consoantes e equivalentes ao disposto nas relações e premissas internacionais”. As ações implementadas são decisões tomadas distantes

dos cidadãos e das realidades regionais. Para a autora, parece haver uma rede cujas decisões políticas ocorrem em outros espaços e o fazer política, fazer escolhas, nomear prioridades não é mais um exercício apenas com forças internas, é necessário jogar também com forças externas que fixam índices, metas e indicadores a serem cumpridos.

A influência de atores externos na educação superior tornou-se uma realidade que não pode mais ser ignorada. Um agravante nesse contexto se refere ao fato de 88,3% (BRASIL, 2012b) das IES estarem nas mãos da iniciativa privada. Com exceção das IES filantrópicas e comunitárias, os grandes grupos educacionais privados contam com um forte apoio financeiro de fundos de investimentos internacionais – *KKR*, *Advent International*, *International Finance Corporation (IFC)*, entre outros – e um forte lobby na bancada parlamentar do Congresso Nacional (TIRADENTES, 2009).

Em um mundo caracterizado pela alta competitividade do mercado global, o setor privado se tornou o principal legitimador de políticas públicas. Atores corporativos entraram nesse jogo para moldarem as políticas e fornecerem serviços (SHULTZ, no prelo). Conforme Ball e Mainardes (2011), a arena política está envolta em necessidades legais e institucionais; valores discordantes incoerentes e contraditórios; relações de poder assimétricas; lacunas e espaços.

PERCURSO E IMPACTO DA GOVERNANÇA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

A governança da educação superior brasileira promoveu políticas que redefiniram as funções e as políticas estatais. Nesse cenário, a educação que era vista com bem público passou a ser um produto, alvo de disputas em um mercado altamente rentável (GUIMARÃES-IOSIF; SANTOS, 2012). A governança requer novos modelos de gestão que perpassam os tradicionais e despertam novas ações por parte do governo.

Uma primeira característica desse novo modelo de gestão se relaciona com a regulação. “A regulação é um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema” (BARROSO, 2005 p. 733). Em relação à institucionalização das políticas educacionais, a regulação vem caracterizando a flexibilização do processo e a rigidez na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados.

A segunda está voltada para a oferta. Seguindo as orientações do ajuste neoliberal às economias nacionais, o Estado foi se afastando do papel de provedor e a esfera privada foi se expandindo e ocupando seu espaço de forma acelerada. Como efeito, o mercado privado se consolidou no setor educacional e vem estabelecendo mudanças substantivas na gestão das instituições, nas relações de trabalho e nos objetivos da

universidade. A terceira diz respeito ao financiamento. O Estado brasileiro, nas últimas décadas, passou a financiar a oferta de vagas nas IESPs, por meio dos programas citados no tópico anterior (PROUNI, FIES e PROIES). Dessa forma, os fundos públicos estão sendo direcionados aos investimentos privados (SANTOS; CHAVES; GUIMARÃES-IOSIF, 2014).

Nesse cenário, a pesquisa realizada por Santos (2012, p.97) aponta que “o Brasil passa por reformulações em sua legislação, gestão e prática educativa, que se aproximam cada vez mais dos princípios mercantilistas impostos pelos novos agentes e financiadores”. Essa situação gera impactos negativos na qualidade da educação superior no país, compromete as condições de trabalho dos docentes e limita a oferta de uma educação capaz de promover a cidadania e de se confrontar com as injustiças sociais tão presentes na sociedade brasileira.

Os modelos vigentes de privatização gestados pela governança e a globalização da educação, como setor que presta serviços, estão conectados a um projeto político comum – o do neoliberalismo. Lançado na década de 1980, para frear e reordenar as políticas sociais dos Estados, esse projeto modificou a conexão entre política e economia (ROBERTSON, 2013).

A arena estatal instituiu-se em um campo de estratégias políticas. Assim, a ação do Estado “não pode ser atribuída a

um ator único e coerente, mas sim como o resultado de práticas de governança conflitantes e competitivas” (AMOS, 2010, p. 29). Nesse processo, uma das ferramentas governamentais utilizadas foi o estabelecimento de uma política enrijecida e de um regime político subsequente, que abriram caminho à presença de novos atores globais e nacionais para a governança da educação superior. As soluções mercadológicas se tornaram o remédio para tudo, incidindo nos modelos de gestão, nas estruturas curriculares e, inclusive, nos recursos humanos (SHULTZ, no prelo).

A partir dos novos contextos econômicos e produtivos, a governança, no campo das instituições, sejam elas educacionais ou não, tem a finalidade de propor processos e estruturas para uma relação mais harmônica e eficaz entre capital, gestão, exercício do poder, organização e sociedade. “Governança significa: administrar, gerir, dirigir, comandar, reger, controlar um sistema e/ou uma organização” (ALVES, 2012, p.134).

Um dos pontos mais preocupantes desse novo contexto consiste no fato de que, dentro do modelo atual de governança da educação superior brasileira, a maioria dos estudantes de baixa renda só consegue ingressar em uma instituição privada, categoria que atende mais de 70% dos estudantes desse nível de ensino. Apesar das recentes políticas de cotas para estudantes afrodescendentes e/ou de baixa renda nas

instituições públicas, esse quadro ainda não sofreu alteração necessária.

O QUE PENSAM OS ATORES – GESTORES DO ESTADO E MEMBROS DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA?

O CENÁRIO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Na conjuntura global da economia do conhecimento, a educação é uma arena de crescentes e diversificadas lutas políticas. Para compreendê-la, é importante considerar a natureza global e o poder dos discursos políticos na redefinição das práticas, dos fins e dos valores da educação. Como produtos contextualizados, as políticas articulam significados e recursos materiais em um determinado ponto no espaço e no tempo. Destarte, é imperativo que haja uma abordagem crítica na análise de políticas, objetivando desnaturalizar as bases, assunções e ordens implícitas que permeiam a política (BALL *et al*, 2013). Ao discorrer sobre a política educacional brasileira, o Representante da CONTEE afirma:

No Ensino Superior nós estamos passando por uma crise de poder e de concepção da educação. A partir do Governo Fernando Henrique Cardoso, nós tivemos a chamada expansão do ensino superior, conduzida inclusive na época pelo Ministro Paulo Renato, que tinha como missão principal promover o acesso da população ao ensino superior. Então, houve de fato uma expansão e o governo criou, fez uma política de expansão (REPRESENTANTE -CONTEE).

No governo FHC, complementa Chaves (2005), a política implementada para a educação superior fez parte da reforma defendida pelos “senhores” do mundo (Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial – BM, e o grupo de sete países mais industrializados do mundo). Diante dos preceitos dessas organizações, a reforma na educação superior brasileira ocorreu via expansão das instituições privadas por meio da liberalização dos serviços educacionais e favorecimento fiscal. O Estado promoveu uma política de expansão, com cunho estritamente privado, favorecendo o crescimento estrondoso desse setor aliado ao processo de mercantilização da educação. Nas palavras o Representante do CNE,

Estamos passando por uma grande transformação, no sentido de dar conta da proporção da expansão desse nível de ensino. Reformulação dentro do próprio Ministério nas suas Secretarias (REPRESENTANTE - CNE).

Nos últimos anos, o governo criou medidas incipientes que ainda não tiveram impactos efetivamente positivos nesse novo processo de reconfiguração da educação superior. Em 2011, foi instituída a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), órgão do Ministério da Educação, responsável pela regulação e supervisão de IES públicas e privadas. A Secretaria tem o intuito de garantir que a legislação educacional seja

cumprida e suas ações buscam induzir a elevação da qualidade do ensino por meio do estabelecimento de diretrizes para a expansão dos cursos e instituições.

Após três anos de sua criação, a SERES ainda não implementou medidas substanciais para regular o setor. Ainda não é possível avaliar como será sua atuação diante da regulação do setor, mas é importante que os pesquisadores e os representantes das organizações ligadas a esse setor cobrem e acompanhem as ações dessa nova instância de “regulação” da educação superior no Brasil, porque esse nível de ensino e suas instituições não podem ficar desprovidos de atenção e controle.

Em 2012, foi apresentado o Projeto de Lei nº 4.372 (BRASIL, 2012a) que prevê a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES). A autarquia ficará responsável pela supervisão, regulação e avaliação da educação superior, inclusive pela regulação das fusões e aquisições institucionais. Atualmente, o projeto tramita na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados. “O governo anunciou que tem pressa na aprovação do texto. Já as instituições particulares pedem alterações e até mesmo o arquivamento do projeto” (TORKANIA, 2014, p.12).

A fala a seguir aponta que os sindicatos clamam por mudança e maior controle nos critérios que hoje orientam as políticas do setor.

Nós sindicatos defendemos que o setor privado precisa de uma regulamentação. Uma regulamentação com qual parâmetro? Com a qualidade da educação acima de tudo. Critérios rígidos de avaliação das instituições e, principalmente, políticas que garantam uma educação de qualidade (REPRESENTANTE - CONTEE).

A liberalização e a flexibilização do mercado educacional realizadas com a permissão do Estado fomentaram o processo de fusões e aquisições institucionais. A partir de 2007, alguns grupos educacionais abriram capital na bolsa de valores, culminando, em pouco, na formação dos oligopólios no setor. Esta situação pode trazer graves consequências para a profissão docente, a qualidade do ensino e para a desnacionalização da educação brasileira (SILVA, 2009; CHAVES, 2010; TIRADENTES, 2011; SANTOS, 2012). É premente que o Estado regule o setor.

No campo das políticas de avaliação, o Representante do INEP aponta que,

As políticas educacionais são vistas como grandes avanços, uma vez que cada vez mais, pelo lado autarquia [INEP] os processos têm sido melhorados. Na educação superior tem-se aumentando muito as avaliações, o estudo sobre os procedimentos, a operacionalização do processo e com isso tem dado melhores subsídios para melhores escolhas relacionadas a gestão. Os resultados das avaliações servem também como subsídio para a gestão (REPRESENTANTE – INEP).

Diante da complexidade do sistema de educação superior, o Representante do INEP comple-

menta, apontando para a dificuldade de se avaliar o sistema como um todo.

A Lei do SINAES foi criada para avaliar todos os cursos, todas as instituições e todos os alunos. Dentro desse processo, nós temos mais de 29 mil cursos, 2.377 instituições e 6 milhões de alunos. Então, existe um ciclo avaliativo e essa política de avaliação tem mudado, se transformado ao longo do tempo (REPRESENTANTE – INEP).

A LDB, instituída em 1996, representou a reforma de maior impacto no processo de privatização da educação superior brasileira. O art. 19 classificou as IES em duas categorias: públicas – criadas e mantidas pelo poder público; e privadas – mantidas e gerenciadas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. O art. 20 enquadrou as instituições privadas em três tipos: particulares, em sentido estrito, com fins lucrativos; comunitárias, sem fins lucrativos, que incluam na entidade mantenedora representantes da comunidade; e confessionais e filantrópicas, sem fins lucrativos. A LDB contribuiu para a fragmentação do sistema e estabeleceu uma diversidade de cursos de nível superior. Foram criados os cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência (art. 44); de tecnologia; e de extensão (art. 39). No intuito de atender as novas modalidades de cursos, foram abertos centros universitários, centros de educação tecnológica e institutos superiores de graduação (BRASIL, 1996). A diversidade dos cursos e de

instituições abertas incidiu na ampliação significativa do acesso; por outro lado, a qualidade e a permanência dos alunos no ensino não acompanharam o novo ritmo. Hoje, o país enfrenta grande dificuldade para avaliar o sistema em sua completude. Os discursos reproduzidos a seguir evidenciam que a baixa qualidade da educação superior no Brasil preocupa tanto os Representantes do Estado como os da sociedade civil organizada:

O maior desafio é qualidade. A educação brasileira é muito deficiente na qualidade dos conteúdos que são dados e nas propostas. A qualidade é sofrível. Todos indicadores do próprio sistema – ENADE, ENEM, acompanhamento que o INEP e as secretárias fazem – mostram que ao Brasil falta educação de qualidade (REPRESENTANTE – CAPES).

A própria realidade do mercado tem constatado isso. As faculdades estão em um estado de concorrência onde a qualidade praticamente não existe. Temos instituições que cobram duzentos reais de mensalidade, no entanto não têm biblioteca, não têm professores habilitados, faltam livros atualizados etc. Várias instituições foram adquiridas por grandes grupos econômicos e passaram a ter 140, 160 alunos numa sala de aula (REPRESENTANTE – CONTEE).

No Brasil, a expansão vertiginosa das IES, predominantemente da categoria privada com fins lucrativos, passou a agrupar diversos atores com diferentes formatos jurídicos e objetivos, auferindo uma dimensão mercantil. Diante do atual cenário da educação superior brasileira, constata-se que as direções da política são também

fluxos do discurso, metalinguagens que orientam as pessoas e o Estado.

Embora exista uma orientação global, praticamente padronizada, a ser seguida mundialmente, “novas narrativas sobre o que conta como boa educação estão sendo articuladas e validadas. Assim, precisamos de uma linguagem crítica e de um método analítico que nos permitam lidar com essas novas formas de política” (BALL; MAINARDES, 2011, p.13). Os autores complementam que, em particular, as políticas educacionais, nesta arena de congruências e divergências, são pensadas e escritas para contextos com infraestrutura e condições de trabalho apropriadas (independente do nível de ensino), não levando em conta a diversidade de contextos, as desigualdades regionais e as capacidades locais.

A GOVERNANÇA EDUCACIONAL NO BRASIL

As pressões advindas da globalização de cunho neoliberal modificaram os arranjos de governança, perpassando as tradicionais noções do Estado-Nação e de gestão pública. Os atuais atores, espaços e conhecimentos das políticas educacionais – na medida em que criam padrões de relacionamentos, posições e, essencialmente, sistemas de governança – trazem implicações para a educação e para a estrutura Estatal (SHULTZ, 2012). Conforme aponta o Representante da CAPES,

[A Governança] é a estrutura que possibilita que órgãos, organismos e pessoas trabalhem como gestores destes órgãos [...]. Esta ar-

ticulação por sua vez depende de fatores certamente de representação política, das diferentes esferas e dos diversos atores que montam esta estrutura (REPRESENTANTE – CAPES).

O Estado é um dos principais atores dessa política. No entanto, Dale (2010) aponta que o Estado tem atuado como “coordenador da coordenação”. A tomada de decisão na governança educacional acontece em diferentes instituições de coordenação que dividem entre si o processo de governança no novo contexto das políticas. Embora o Estado ainda atue como o ator de grande importância no processo de decisões, o seu papel está cada vez mais restringido diante do forte *lobby* do mercado. Nesse contexto, a governança adotou um caráter multiescalar, diante da qual as políticas educacionais não podem mais ser concebidas como reserva exclusiva do Estado-Nação.

Torna-se necessário compreender e enfrentar essa nova dinâmica, que não significa apenas um jogo de soma nula, mais sim um jogo caracterizado por uma divisão de trabalho entre as escalas, onde cada um tem seu papel a cumprir.

Os discursos assinalam que alguns entrevistados ainda encontram dificuldades na compreensão do termo “governança”, restringindo sua perspectiva de participação apenas a atores que atuam na arena nacional, desconsiderando os atores internacionais que participam cada vez mais do

processo de governança e financiamento das políticas públicas de educação superior no Brasil.

[Os atores] na escala do Executivo são todos os órgãos ligados direta ou indiretamente ao MEC, inclusive o Conselho Nacional de Educação. Mas do ponto de vista da sociedade civil, você vai encontrar as associações ligadas às mantenedoras, vai encontrar as associações ligadas aos professores, aos sindicatos, vai encontrar as associações ligadas às áreas específicas dos campos do saber. Então hoje, nessa ideia de governar com os agentes, são definidos os seus papéis (REPRESENTANTE – CNE).

Em sentido estrito, o governo atua por meio dos representantes eleitos ou representantes legítimos. Na esfera macro, a governança amplia o círculo de tomada de decisão para incluir outros atores, setores e organizações. E o faz de tal forma que as decisões tomadas apresentam um ar de legitimidade e criam uma impressão de eficiência e eficácia na sua execução. A governança relaciona-se aos processos políticos de tomada de decisão baseados em uma rede de organizações e atores em várias arenas políticas, em que o Estado passa a trabalhar em parceria com outros atores, a fim de provocar uma ação para que a responsabilidade, os custos e os riscos sejam todos compartilhados (LESSARD; BRASSARD, 2009).

Todavia, foi possível identificar também a fala de atores mais conscientes do novo modelo de governança, que apontaram em suas entrevistas a influência de

diversos atores (empresários da educação, OIs, sociedade civil) na governança da educação superior brasileira.

O setor educacional empresarial é muito forte, é muito presente na educação e é um tomador de decisão importante, pela presença que eles têm na bancada parlamentar da Câmara e do Senado. A presença do polo privado é muito grande. Como um país do tamanho do Brasil acaba permitindo uma coisa desse tipo? O Estado ainda é o agente principal, mas muito influenciado (REPRESENTANTE – UNE).

Tiradentes (2009) nos ajuda a analisar a fala transcrita ao afirmar que as mantenedoras das IESPs têm um forte *lobby* com o governo, contando com uma frente parlamentar composta por 214 congressistas que defende seus interesses e atende as demandas requeridas pelo grupo e não os interesses sociais.

As agências e as grandes corporações internacionais também foram apontadas por alguns entrevistados como atores de grande influência nessa arena da governança educacional no Brasil, seja na educação básica seja na superior. A fala abaixo aponta para a presença histórica do BM e do FMI nas políticas de educação no país:

Sobre o Banco Mundial, a gente tem encontrado muitas contradições, porque em governos passados tinha aquela dependência econômica do governo em relação ao FMI [Fundo Monetário Internacional]. O Banco Mundial muitas vezes interfere na educação e até dita um modelo de educação voltado para o sistema financeiro (REPRESENTANTE – CONTEE).

De acordo com Amos (2010), os organismos internacionais, além de executar as políticas educacionais em um nível multiescalar, criam suas próprias agendas e constituem um nível transnacional na educação. A governança educacional está orientada para o mercado e se esforça para controlar os resultados educacionais por meio das avaliações. O mercado da educação é tão atrativo que o BM, além de interferir no processo de formulação e implementação das políticas brasileiras por meio de diretrizes e acordos, agora age diretamente no mercado educacional. Em 2013, o *IFC* – braço financeiro da organização – comprou cerca de R\$ 45 milhões em ações do Grupo Ser Educacional (SER EDUCACIONAL, 2013). Constata-se que a educação superior tem sofrido ingerências de diversas formas e direções.

Para Netto (2011, p.199), “é legal qualquer investimento estrangeiro destinado à produção de bens ou serviços ou a atividades econômicas [...]. Além de necessários, são extremamente importantes para o desenvolvimento das organizações brasileiras de educação superior e para a melhoria de sua qualidade”. Tal afirmação se fundamenta na legislação brasileira. Segundo o art. 2º da Lei nº 4.131 (BRASIL, 1962), em igualdade de condições, o capital estrangeiro investido no país terá o mesmo tratamento jurídico dispensado ao capital nacional. Ao discorrer sobre os OIs, o Representante da UNE aponta os seus reais interesses:

Essas agências como a UNESCO tentam imprimir no Brasil uma agenda [...] aliada ao interesse do polo privado (REPRESENTANTE – UNE).

Os críticos questionam o papel ativo dessas organizações nas políticas educacionais, uma vez que as ideologias específicas por trás dessas atividades nem sempre são condizentes com as metas nacionais. Em geral, as agências multilaterais são dirigidas pelos países centrais, atuando em prol dos interesses dos representados (LEUZE; MARTENS, RUSCONI, 2007). As OIs passaram a influenciar não apenas as políticas educacionais em um nível macro, mas estabeleceram suas próprias agendas, passo este inicial para instituir um nível transnacional de educação.

Nesse jogo nebuloso, não podemos deixar de ressaltar que a sociedade civil, também, participa dos espaços de discussões e do processo de proposição e formulação das políticas. Todavia, esses atores, em específico, têm atuação limitada diante da voracidade do mercado.

Do ponto de vista da governança, eu acho que ela é ainda pouco participativa. Os fóruns, os espaços de decisão ainda são pouco participativos, pouco democráticos, os representantes são indicados, não são eleitos, ou seja, ainda existe uma dificuldade grande de participação (REPRESENTANTE – UNE).

Em alguns momentos existe sim participação da sociedade civil, mas esta participação ocorre em processos ocasionais menores (REPRESENTANTE – CAPES).

A governança é uma estrutura que envolve articulação, política e poder. Nesse cenário, à sociedade civil tem restado pouco espaço de manobra, mas percebe-se que há grupos de resistência que insistem em defender um modelo mais humanizado e ético de governança educacional. Um grupo que ainda insiste em defender a educação enquanto bem público e não como serviço.

CONCLUSÃO

Tendo como referência o fato de que a educação superior, desde a década de 1990, passou a ser vista e tratada como um serviço, observa-se, no caso brasileiro, um processo tendencioso à privatização. A reforma educacional, inserida no bojo mais amplo das reformas do Estado e dos ajustes estruturais, no governo FHC, foi mantida e solidificada nas gestões de Lula e Dilma.

Nesse contexto, ocorreu uma sutil – porém não menos violenta – ação coordenada de obtenção de espaços por parte dos setores do capital financeiro internacional, com a anuência das agências multilaterais, para dividirem entre si o amplo mercado da educação superior brasileira. Embora considerando a permanência das políticas neoliberais, observa-se uma “insustentável leveza” da mão invisível, mas extremamente pesada dos atores que se apresentam à frente do cenário.

Assim, o Estado aparece envolto em uma bruma que lhe dá aparência de solucionador das necessidades educacionais,

mas, ao mesmo tempo, cria espaços e cede condições para os atores internacionais. Consequentemente, mantém mecanismos de avaliação de resultados e articula a privatização do setor público, especificamente da educação superior, com recursos advindos da sociedade. O processo da governança apresenta-se como a solução para, por um lado, manter os acordos entre os mais diversos atores que passaram a influenciar o sistema e, por outro lado, apresentar à sociedade uma solução para uma contradição criada pela própria desigualdade estrutural que constitui o capitalismo, ou seja, tudo que é sólido, ou não, pode ser mercantilizado.

Certamente, não nos encontramos no final dos tempos, seja para as políticas públicas seja, de forma específica, para a educação superior. A governança também abre espaços e margens de negociação para a sociedade civil. Mas compreende-se a necessidade de articulação da mesma. O momento atual urge por novas reflexões, uma catarse no seio dos movimentos sociais, incluso o movimento pela universidade pública, estatal e gratuita.

Recebido em: Fevereiro de 2014

Aceito em: Março de 2014

REFERÊNCIAS

ALVES, M. Governança educacional e gestão escolar: reflexos na responsabilidade social da educação. In: GUIMARÃES -IOSIF, R. M. (Org.) **Política e governança educacional: disputas, contradições e desafios** diante da cidadania. Brasília, DF: Universa: Líber Livro, 2012, p.129-144.

AMOS, K. Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.36, n. especial, p.23-38, abr. 2010.

BALL, S. J. et al. A constituição da subjetividade docente no Brasil: um contexto global. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 46, n. 32, p.5-8, mai./ago., 2013.

BALL, S. J.; MAINARDES, J. Introdução. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 11-18.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2010.

BARROSO, J. **Políticas educativas e organização escolar**. Lisboa (PT): Universidade Aberta, 2005.

BRASIL. Câmara Federal. **Projeto de Lei nº 4.372**, de 31 de agosto de 2012a. Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior - INSAES, e dá outras providências. Disponível

em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=554202>>. Acesso em: 25 set. 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 4.131**, de 3 de setembro de 1962. Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4131.htm>. Acesso em: 5 jan. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 mar. 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.688**, de 18 de julho de 2012b. Institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12688.htm>. Acesso em 06 ago. 2012.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior 2010** - Resumo técnico. MEC/INEP, 2012c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação Superior** – Lista de programas. 2010. Disponível em: <http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foifeito/list_3.php>. Acesso em: 15 abr. 2012.

CHAVES, V. L. J. **As feições da privatização do público na educação superior brasileira: o caso da UFPA**. 2005. 436 f. Tese (Doutorado em Educação - Conhecimento e Inclusão Social) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, 2005.

CHAVES, V. L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.31, n.111, p. 481-500, abr./jun. 2010.

DALE, R. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.31, n.113, p.1099-1120, out./dez., 2010.

GEWIRTZ, S.; BALL, S. J. Do modelo de gestão do “Bem-Estar Social” ao “novo gerencialismo”: mudanças discursivas sobre gestão escolar no mercado educacional. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011, p.193-221.

GUIMARÃES-IOSIF, R. M.; SANTOS, A.V. A governança contemporânea na educação superior brasileira: atores, disputas e desafios. In: GUIMARÃES-IOSIF, R. M. (Org.). **Política e governança educacional: disputas, contradições e desafios diante da cidadania**. Brasília, DF: Universa: Líber Livro, 2012, p. 99-128.

LESSARD, C.; BRASSARD, A. Education Governance in Canada, 1990-2003: Trends and Significance. In: LEVINE-RASKY, C

- (Ed.). **Canadian perspectives on the sociology of education**. Oxford: University Press, 2009, p.255-371.
- LEUZE, K.; MARTENS, K.; RUSCONI, A. New Arenas of Education Governance – The impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making. In: MARTENS, K.; RUSCONI, A.; LEUZE, K. (Ed.). **New Arenas of education governance**: The impact of international organizations and markets. New York: Palgrave Macmillan, 2007. p.3-15.
- NETTO, A. C. O capital estrangeiro e os investimentos na educação do Brasil. In: COLOMBO, S. S. *et al.* **Desafios da gestão universitária contemporânea**. Porto Alegre: Artmed, 2011. p. 191-206.
- ROBERTSON, S. L. The social justice implications of privatisation in education governance frameworks: a relational account. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.34, n. 124, p. 679-703, 2013.
- SANTOS, A. V. **A governança da educação superior privada**: sobreimplicações da formação dos oligopólios no trabalho docente. 2012. 161f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012.
- SANTOS, A. V.; CHAVES, V. L.; GUIMARÃES-IOSIF, R. M. Governança do ensino superior privado: impacto sobre o trabalho docente. In: ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO TRABALHO E FORMAÇÃO, n.2, 2013, Porto. **Anais...** Porto: CIIE – Centro de Investigação e Intervenção Educativas, 2014. p. 3274-3284.
- SANTOS, B. S. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- SER EDUCACIONAL. **Imprensa** – Ser Educacional na Mídia. Disponível em: <<http://www.sereducacional.com/noticia/verNoticia/289>>. Acesso em: 29 dez. 2013.
- SHULTZ, L. Governança global, neocolonialismo e respostas democráticas para políticas educacionais In: GUIMARÃES-IOSIF, R. M. (Org.) **Política e governança educacional**: disputas, contradições e desafios diante da cidadania. Brasília, DF: Universa: Líber Livro, 2012, p. 25-40.
- SHULTZ, L. Novas Agendas para a Internacionalização da Educação Superior: Rumo a Opções Descoloniais e Futuros Pluriversos. In: CUNHA, C.; JESUS, W. F.; GUIMARÃES-IOSIF, R. M. (Orgs.). **A educação em novas arenas**: políticas, pesquisas e perspectivas. Liber Livro, no prelo.
- SILVA, M. A. Agências, instituições e organizações internacionais atuam nas decisões políticas para a educação básica pública? In: GUIMARÃES-IOSIF, R. M. (Org.) **Política e governança educacional**: disputas, contradições e desafios diante da cidadania. Brasília, DF: Universa: Líber Livro, 2012, p. 69-97.
- SILVA, M. E. P. **A metamorfose do trabalho docente no ensino superior**: entre

o público e o mercantil. 2009. 181 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SOUSA, J. V. Educação Superior no Brasil: expansão, avaliação e tendências na formação do professor. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Orgs.). **Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011, p. 193-240.

TIRADENTES, A. Em breve, “universidade micro-ondas”: o caso das instituições de Educação Superior Privadas no Rio de Janeiro. **Revista Ciência e Luta de Classes**, Rio de Janeiro, v.3, n.4, p.1-35, set., 2009.

TIRADENTES, A. Financeirização da Educação Superior: estratégia da mercantilização. **Revista SINPRO-RIO**, Rio de Janeiro, n.7, p.16-24, jun., 2011.

TORKANIA, M. O cabo de guerra. **Revista Ensino Superior**, São Paulo, n.184, p. 12, fev., 2013.