

# **Universidade Federal do Pampa**

## **Trabalho de Conclusão de Curso**

**ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA  
DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO:  
PROGRAMA REUNI  
O CASO UNIPAMPA – CAMPUS SÃO BORJA - RS.**

**Sandro Ben Hur Gonçalves Do Nascimento  
Orientador Prof. Dr. Evandro Ricardo Guindani**

**SÃO BORJA  
2015**

**SANDRO BEN HUR GONÇALVES DO NASCIMENTO**

**ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO:  
PROGRAMA REUNI  
O CASO UNIPAMPA – CAMPUS SÃO BORJA - RS.**

**Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao curso de Ciências Sociais  
– Ciência Política da Universidade Federal  
do Pampa, como requisito parcial para  
obtenção do Título de Bacharel em  
Ciências Social – Ciência Política.**

**Orientador: Professor Dr. Evandro  
Ricardo Guindani.**

**São Borja  
2015**

**SANDRO BEN HUR GONÇALVES DO NASCIMENTO**

**ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO:  
PROGRAMA REUNI  
O CASO UNIPAMPA – CAMPUS SÃO BORJA - RS.**

**Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao curso de Ciências Sociais  
– Ciência Política da Universidade Federal  
do Pampa, como requisito parcial para  
obtenção do Título de Bacharel em  
Ciências Social – Ciência Política.**

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 03 de fevereiro de 2015.  
Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Evandro Ricardo Guindani  
Orientador  
UNIPAMPA

---

Prof. Dra. Andréa Becker Narvaes  
UNIPAMPA

---

Administrador Esp. Luís André Antunes Padilha  
Coordenador. Adm. UNIPAMPA – Campus – São Borja

**Dedico este trabalho a todos aqueles que acreditam e lutam por uma educação superior que de verdade venha a transformar a realidade social de seu país.**

## **AGRADECIMENTOS:**

A minha Mãe Vilma Gonçalves do Nascimento, pelo apoio, amizade e amor.

Ao meu irmão Sérgio Gonçalves do Nascimento e esposa, pelo apoio de carinho.

Ao meu irmão Tiago do Nascimento e família, pelo apoio e carinho.

Aos meus amigos André e Fernanda pelo apoio e carinho e amizade.

Aos meus compadres Marco e Raquel pelo apoio e carinho.

Aos meus compadres Henrique e Liege pelo apoio e carinho.

Aos meus compadres Flávio e Cleonice pelo apoio e carinho.

A minha amiga Amélia e ao Mário in Memória, pelo apoio e carinho.

Aos meus amigos Aparecida, Marco e a dona Maria in Memória.

Aos meus amigos Sonia e Juarez pelo apoio e carinho.

A minha amiga e ex-colega, e hoje Assistente Social Silvani pelo apoio e carinho.

A minha amiga Eunice e família pelo apoio e carinho.

A minha amiga Angelita e família pelo apoio e carinho.

A minha amiga Patrícia Martinetto e família pelo apoio e carinho.

A minha amiga Patrícia e família pelo apoio e carinho.

A minha amiga Rogéria Pittaluga pelo apoio e carinho.

Ao meu amigo Ricardo Perobelli pelo apoio e amizade.

Ao meu amigo Leandro Puchale pelo apoio e amizade.

Ao amigo Felipe e família pelo apoio e amizade.

Ao meu amigo Maicon Lixinski pelo apoio e amizade.

Aos meus colegas: Joanir, Robson, Roberto, Ricardo, Gislaine e Cláudia pela parceria e apoio de sempre.

Aos todos os meus professores da UNIPAMPA, em especial ao meu orientador Prof. Dr. Evandro e a sua família pelo carinho e apoio.

Aos técnicos administrativos, em especial meu amigo Sócrates pela amizade.

As bibliotecárias pela atenção e carinho.

Aos servidores terceirizados pela atenção e apoio.

## RESUMO:

O presente trabalho surge do interesse em contribuir com o bom desenvolvimento da política pública do Programa de Reestruturação das Universidades (REUNI), do Ministério da Educação, especificamente no caso do campus UNIPAMPA São Borja. Tem por objetivo promover uma análise do impacto da Unipampa na cidade de São Borja. As universidades constituem um importante espaço de construção do conhecimento, que historicamente sempre ficou ao alcance das classes mais abastadas, e que sempre foi uma luta dos menos favorecidos para alcançar esse direito, o que por muito tempo lhes foi negada. Desse modo, o REUNI, veio para contemplar as regiões mais empobrecidas, para ter uma nova forma de desenvolvimento, no plano intelectual, socioeconômico, cultural e de projeção de emancipação no cenário regional. A partir disso, se pode analisar o impacto dessa política pública na região, e na cidade de São Borja, e os reflexos dessas ações diretos na comunidade. A metodologia utilizada foi o estudo de caso que contribui para identificar e problematizar questões particulares que podem ser generalizadas. Foi realizada análise de documentos e dados institucionais. Os resultados da pesquisa revelam que o REUNI, mais especificamente o caso da Unipampa cumpre um papel de romper com o paradigma mercantil do ensino superior fortemente presente no Brasil até o final da década de 90. A pesquisa, demonstrou que tanto, em relação aos investimentos financeiros, como em produção de conhecimento, a Unipampa cumpre seu papel em diminuir as diferenças sócio econômicas entre a fronteira e a região central do Estado do Rio Grande do Sul.

Palavras-chaves: Análise. Educação superior. REUNI. Unipampa.

## RESUMEN:

Este trabajo es el fruto de un interés en contribuir al desarrollo de una buena política pública en el Programa Universidades Reestructuración (REUNI), el Ministerio de Educación, específicamente en el caso del campus UNIPAMPA San Borja. Su objetivo es promover un análisis del impacto de Unipampa en San Borja. Las universidades son un área importante de la construcción del conocimiento, que históricamente estaba al alcance de las clases altas, y fue siempre una lucha de los desfavorecidos para lograr este derecho, que durante mucho tiempo se le ha negado. Por lo tanto, REUNI, llegó a contemplar las regiones más empobrecidas, para tener una nueva forma de desarrollo, en un nivel intelectual, socioeconómica, la proyección cultural y emancipación en el escenario regional. A partir de esto, se puede analizar el impacto de las políticas públicas en la región, y en San Borja, y las reflexiones de estas acciones directas en la comunidad. La metodología utilizada fue el estudio de caso que ayuda a identificar y discutir temas particulares que se pueden generalizar. Se realizó un análisis de los documentos y datos institucionales. Los resultados de la encuesta revelan que REUNI, más específicamente el caso de Unipampa juega un papel de romper con el paradigma del mercado de la educación superior fuertemente presente en Brasil hasta fines de la década del 90. La encuesta mostró que tanto en relación con las inversiones financieras como producción de conocimiento, Unipampa cumple su papel en la reducción de las diferencias socio-económicas entre la frontera y la región central de Río Grande do Sul.

Palabras clave: Análisis. La educación superior. REUNI. Unipampa.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES:

Quadro 1 - Cadeiras, escolas e academia e faculdades criadas pelo Império .....	21.
Quadro 2 - Faculdades e escolas criadas na primeira República.....	22
Tabela 1 - Indicadores socioeconômicos e educacionais dos municípios da fronteira oeste e região central/serrana do Estado do Rio Grande do Sul.....	52
Gráfico 1 - Previsão do orçamento Geral da União para 2014.....	56
Tabela 2 - Investimentos do campus São Borja em proventos a Servidores/2014	57
Tabela 3 – Investimentos Campus São Borja - Terceirizados 2014.....	57
Tabela 4 – Pagamento Campus São Borja a servidores e terceirizados – 2014.....	57
Tabela 5 - Obras concluídas na Unipampa – Campus de São Borja até 2014.....	57
Tabela 6 - Obras em andamento da Unipampa.....	58
Tabela 7 - Total de Investimentos na Unipampa.....	58
Tabela 8 – Programa Bolsa Permanência 2011.....	60
Tabela 9 - Programa Bolsa Permanência 2012.....	60
Tabela 10 - Programa Bolsa Permanência 2013.....	60
Tabela 11 - Programa Bolsa Permanência 2014.....	60
Tabela 12 Alunos beneficiados do PBP campus São Borja.....	61
Tabela 13 Alunos ingressantes na Unipampa – Campus São Borja.....	61

Tabela 14 Alunos diplomados na Unipampa – Campus São Borja.....62

Tabela 15 Projetos de Pesquisa e Extensão – Campus São Borja.....62

Gráfico 2 - Representação gráfica clássica da análise SOWT.....65

## **LISTA DE SIGLAS:**

**ALCA – Acordo de Livre Comércio das Américas**

**BM – Banco Mundial**

**CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe**

**CRE – Coordenadoria Regional de Educação**

**E.U.A. – Estados Unidos da América**

**FHC – Fernando Henrique Cardoso**

**GTI – Grupo de Trabalho Interministerial**

**IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**

**IDEB – Índice de desenvolvimento da Educação Básica**

**IDH – Índice de Desenvolvimento Humano**

**IES – Instituição de Ensino superior**

**IFES – Instituição Federal de Educação Superior**

**IGPM – Índice Geral de Preços de Mercado**

**LDB – Lei de diretrizes de Base**

**LDO - Lei de Diretriz Orçamentária**

**MEC – Ministério da Educação e Cultura**

**MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia**

**MTE – Ministério do Trabalho e emprego**

**NUDE – Núcleo de Desenvolvimento Educacional**

**OCD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico**

**ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**

**OREALC – Oficina Regional para a Educação na América Latina e no Caribe**

**PBP – Programa de Bolsa Permanência**

**PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação**

**PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional**

**PNE – Plano Nacional de Educação**

**PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**

**PRAEC – Pró-Reitoria de Assuntos Educacionais e Comunitários**

**PBQP – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade**

**PROUNI – Programa Universidade Para Todos.**

**PUC – Pontifícia Universidade Católica**

**REUNI – Reestruturação e Expansão de Universidades Federais**

**RS – Rio Grande do Sul**

**SIPPEE – Sistema de Informação de Projetos de Pesquisa, Ensino e Extensão**

**SWOT – Strength, Weakness, Opportunities, Threats**

**UFFS – Universidade Federal Fronteira Sul**

**UFMS – Universidade Federal de Santa Maria**

**UFPEl – Universidade Federal de Pelotas**

**UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a  
Cultura**

**UNIPAMPA – Fundação Universidade Federal do Pampa**

**URCAMP – Universidade Regional da Campanha**

**USP – Universidade de São Paulo**

## SUMÁRIO:

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2 A HISTÓRIA DA UNIVERSIDADE .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1 A ORIGEM DA UNIVERSIDADE.....</b>	<b>17</b>
<b>2.2 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E SEU CONTEXTO HISTÓRICO .....</b>	<b>20</b>
<b>2.3 A POLÍTICA EDUCACIONAL DE ENSINO SUPERIOR NOS GOVERNOS FHC E LULA .....</b>	<b>27</b>
<b>2.4 O PROGRAMA DE APOIO AOS PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADE PÚBLICAS – REUNI.....</b>	<b>36</b>
<b>2.5 BREVE HISTÓRICO DO SURGIMENTO DA AVALIAÇÃO PARA O ENSINO SUPERIOR.....</b>	<b>39</b>
<b>2.6 CONCEITO DE ANÁLISE: A DIFERENÇA ENTRE A ANÁLISE E A AVALIAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>42</b>
<b>3 ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO UNIVERSITÁRIA (REUNI), O CASO UNIPAMPA – CAMPUS – SÃO BORJA – RS.....</b>	<b>44</b>
<b>3.1 APLICAÇÃO DO REUNI EM SÃO BORJA – O CASO DA UNIPAMPA.....</b>	<b>44</b>
<b>3.2 HISTÓRICO DA UNIPAMPA EM SÃO BORJA.....</b>	<b>45</b>
<b>3.3 RELEVANCIA SOCIAL DA UNIPAMPA.....</b>	<b>49</b>
<b>3.4 ANÁLISE DOS DADOS REFERENTES AO IMPACTO DA UNIPAMPA – CAMPUS SÃO BORJA.....</b>	<b>55</b>
<b>3.4.1 DADOS FINANCEIROS REFERENTES A PROVENTOS E CONSTRUÇÕES.....</b>	<b>57</b>
<b>3.4.2 BOLSAS DE ESTUDO.....</b>	<b>59</b>
<b>3.4.3 ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO.....</b>	<b>61</b>

<b>3.5 REFLEXÕES SOBRE A ANÁLISE.....</b>	<b>63</b>
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>68</b>
<b>5 REFERENCIAIS.....</b>	<b>71</b>

## **1. INTRODUÇÃO.**

O presente trabalho de conclusão de curso em Ciências Sociais – Ciência Política consiste na apresentação de uma análise acerca do Programa de Apoio a Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), mais especificamente sobre o caso da Universidade Federal do Pampa, Campus de São Borja-RS. Esta análise parte de um interesse em buscarmos melhor compreendermos esta política pública para apontarmos sugestões e melhorias no que tange à execução desta política educacional de suma importância para a fronteira oeste do Rio Grande do Sul.

O objetivo desta pesquisa foi, portanto investigar qual o impacto desta política educacional – REUNI – na cidade de São Borja. A hipótese que fundamentou a referida pesquisa assentou-se sobre a ideia de que a Universidade Federal do Pampa – fruto do REUNI – trouxe um impacto positivo para a cidade e região fronteira do Estado.

Para contextualizarmos historicamente e sociologicamente esta política educacional buscamos inicialmente compreender a universidade numa perspectiva histórica. Por meio da pesquisa bibliográfica, será possível compreender que o surgimento das universidades no mundo é um anseio antigo da humanidade, em busca do saber, e que predominantemente o acesso ao conhecimento mais avançado sempre ficou mais ao alcance das classes mais abastadas. Isso acarretou uma constante luta por parte das populações menos favorecidas para alcançar esse direito, o que por muito tempo lhes foi negadas. Com a constante busca por igualdade de direitos, o trabalhador lutou por melhores oportunidades melhor para si e seus filhos e um crescimento no plano intelectual para onde se deve andar o desenvolvimento humano, e travou com isso o enfrentamento com seus governantes para poder de dispor de políticas que lhes alcançassem uma educação superior. Os governantes começaram a perceber que para o desenvolvimento das nações a educação seria a melhor ferramenta de crescimento, e logo se passou a utilizar a educação em todos os níveis para se atingir o progresso das nações. No Brasil não foi diferente, que também procurou deter o controle do ensino superior, mas com mudança da economia no mundo, e a evolução democrática fez as mudanças

chegarem ao Governo, soprando com isso políticas públicas para a expansão da educação superior gratuita para a população menos favorecida. Desse modo, o REUNI, veio para contemplar as regiões mais empobrecidas, para ter uma nova forma de desenvolvimento, no plano intelectual, socioeconômico, cultural e de projeção de emancipação no cenário regional. A partir disso, se pode analisar o impacto dessa política pública na região, e na cidade de São Borja, e os reflexos dessas ações diretos na comunidade.

Sendo que esta pesquisa busca mensurar o impacto de uma política educacional numa determinada região, optamos, por meio de uma pesquisa bibliográfica, compreendermos como se dá no Brasil a questão da avaliação das políticas educacionais. Será possível perceber que o modelo de avaliação adotado no Brasil tem raízes na Europa e nos EUA. Nesta abordagem histórica será possível perceber que as avaliações tornaram-se instrumentos de medidas para todos os governos, podendo dessa maneira ser usadas como vetores para as políticas públicas, com usufrutos no desenvolvimento socioeconômico de um país, tornando-se estratégias nas políticas oficiais.

Para melhor compreendermos a política educacional de ensino superior do REUNI, apresentaremos uma análise mais específica das políticas educacionais de ensino superior nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Será possível compreender que no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, por meio de sua política educacional, o ensino superior público ganha um novo impulso no país. Será por meio do chamado Programa de Apoio à Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) que se concretizará parte deste avanço na educação superior brasileira.

Num último momento do trabalho será apresentada a análise do Reuni, mais especificamente o caso UNIPAMPA campus São Borja – RS. Para isso foi adotada a metodologia de estudo de caso por meio da técnica de análise de documentos e dados financeiros disponibilizados pela Instituição. Os dados analisados foram: valores referentes a investimentos em estrutura física referente a obras concluídas e em andamento, valor pago em proventos aos servidores públicos do campus; bem como aos serviços terceirizados; valores investidos em bolsas de estudo.

Em relação à opção pelo estudo de caso, muitos autores tratam dessa metodologia (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, PEREIRA; COSTA, 2008, YIN, 2001 entre outros). Yin (2001) destaca que a metodologia do Estudo de Caso representa uma



maneira de investigarmos um tópico empírico, seguindo um conjunto de procedimentos pré-especificados. O autor reforça que essa metodologia é usada para examinar acontecimentos contemporâneos e possui a vantagem de poder lidar com uma grande variedade de evidências. Lüdke e André (1986) também destacam que o Estudo de Caso se propõe a descobrir elementos novos que emergem durante o estudo. A metodologia do Estudo de Caso proposta por Yin (2001) – principalmente nos elementos da contemporaneidade e possibilidade de captar a variedade de evidências – foi adequada para o propósito desta pesquisa. O Estudo de Caso, portanto, capta uma particularidade específica que não é insular, ou seja, representa uma realidade historicamente situada. No nosso caso, a Unipampa é um caso que pode ser comparada a outras novas Instituições de Ensino Superior criadas dentro do REUNI, como a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e os Institutos Federais (IF). Lüdke e André (1986, p. 21) nos ajudam a compreender melhor quando alertam para o fato de que a “preocupação central ao desenvolver este tipo de pesquisa é a compreensão de uma instância singular [...] o objeto estudado é tratado como único, uma representação singular da realidade - multidimensional e historicamente situada”. As autoras (1986) também destacam que os estudos de caso enfatizam a interpretação em contexto. Para elas, um princípio fundamental desse tipo de estudo reside no fato de que, para uma apreensão mais completa do objetivo, é preciso levar em conta o contexto em que ele se situa.

Os autores Pereira e Costa (2008), apontam que a diferença do Estudo de Caso de outras abordagens investigativas se dá em função da complexidade e especificidade do caso a estudar, os percursos empíricos precisam fazer uso de grande variedade de técnicas, de instrumentos e de fontes de coleta de dados como, por exemplo, as observações, os documentos, entre outras.

Nossa pesquisa busca contribuir com o processo de expansão do ensino superior no Brasil, principalmente nas regiões periféricas, onde a realidade sócio econômica encontra-se numa situação de desvantagem em relação ao centro do país.

## **2. A HISTÓRIA DA UNIVERSIDADE.**

Neste capítulo, vamos abordar o surgimento da história da universidade no mundo até a sua inserção no território brasileiro, passando por uma pesquisa bibliográfica e estudo das mais diferentes épocas do contexto da historicidade humana.

### **2.1. A ORIGEM DA UNIVERSIDADE.**

O presente capítulo vem trazer até o leitor, o enfoque do surgimento da universidade, procurando abordar a sua trajetória histórica, desde a Idade Média, dando uma noção de muitos fatos que contribuíram para o alcance mundial, da formação superior.

As primeiras universidades europeias foram católicas. De acordo com Zilles e Quadros (1993, p.10), “das 52 universidades criadas em 1400, 39 receberam a bula pontifícia de fundação”. A universidade de Paris, no século XII, surgiu com a responsabilidade de formação intelectual a serviço da Igreja. Ao definir as funções dessa Instituição, o Papa Celestino III (papado: 1191 a 1198) desejava que se formassem teólogos para administrar e defender a Igreja.

As primeiras universidades nasceram, assim, sob a proteção da Igreja, que tomou a iniciativa e chegou ao ponto de, mais tarde, plantar universidades com objetivos bem precisos, por exemplo, combater uma heresia local. O objetivo, portanto, era de preservar a unidade e a fé católica. ( ROSSATO, 2005).

De acordo com Nunes (1979), as universidades com seus estatutos, contemplando sua organização jurídica e graus acadêmicos, surgiram no seio da cristandade medieval. Sendo assim, não é possível separar a criação da universidade da instituição Igreja, pois o clero, juntamente com a nobreza, era o grupo dominante daquele momento histórico.

Conforme menciona Rossato (2005, p. 26), para mostrar fidelidade à Igreja católica, a universidade se autodenominava “mãe de todas as ciências e madrastra das heresias”. A Universidade como uma importante instituição que se perpetua até os dias atuais acabou sendo, por intermédio da Teologia, um novo espaço de sobrevivência e legitimação dos interesses da Igreja.

A universidade, conforme se observa, é fruto do Ocidente cristão onde ela se inspirou nos programas das escolas antigas, que, através da Idade Média, deixaram alguns traços no mundo monástico cuja base é a Teologia. De acordo com Guindani (2011), a Teologia assumiu a função de uma ciência “imperialista” – se assim podemos falar -, sob o manto da qual a produção do conhecimento tinham de se abrigar. De acordo com Rossato (2005), no ano de 1244 em Roma, por exemplo, o Papa Inocêncio IV (1243-1254) fundou a Universidade de Roma com o objetivo de converter judeus e turcos. No final do século XIII, havia 22 universidades constituídas por toda a Europa, gozando de grande prestígio, fomentando, portanto, o desenvolvimento da Teologia como uma relevante área do conhecimento. A Igreja incentivava as novas corporações de estudo como meio de aprofundamento de sua sagrada doutrina. Passos (2010) relata que a Igreja mantinha sua hegemonia dentro das universidades – e, conseqüentemente, perante imperadores e reis – uma vez que concedia as licenças por meio dos diplomas pontifícios.

De acordo com Rossato (2005), no final do século XII, já estavam constituídas as universidades de Bolonha, 1088, oficialmente 1158; Salerno, reconhecida em 1231, Paris, 1150, reconhecida em 1231, e Montpellier, 1181, que só recebeu sua carta em 1233. Há ainda os casos de Ravena, depois de 1084, e Reggio, 1188, Studium Generale em 1276 e, por fim Módena, cuja fundação dataria de 1175, mas que só seria reconhecida oficialmente em 1563.

Rossato (2005), destaca que o século XIII veria consolidar-se o prestígio de Bolonha e Paris, bem como emergir Oxford. Dessas instituições, especialmente as duas primeiras, surgiriam várias universidades, tanto na Itália como na França e nos demais países da Europa. Dessa forma, a universidade como instituição se estabeleceu definitivamente e se expandiu para novas áreas, nesse que foi chamado o *século das universidades*. Para completar a lista de universidades criadas no século XIII, em 1290, foi criada a de Lisboa, que segundo o autor, foi um fato extremamente relevante para o Brasil por razões óbvias. Foi transferida posteriormente para Coimbra (1308) e, depois, novamente para Lisboa, fixando-se enfim, em Coimbra.

Conforme relata Rossato (2005), durante o século XIV, as universidades mais do que dobrariam seu número, tendo sido criadas mais de 24 novas instituições ou reconhecidas nos cinco países onde já existiam anteriormente; sobretudo, surgiriam as primeiras universidades na Europa Central, as primeiras alemãs. Esse século

também viu nascer universidades que gozariam de grande prestígio, como Heidelberg, Viena e Praga..

As guerras que grassaram na Europa tiveram repercussão direta sobre as universidades e em nada favoreceram o seu crescimento ou estabilidade. Algumas universidades desapareceram ou sobreviveram mediocrementemente. Os três fenômenos fundamentais desse século e seguintes foram, sem dúvida: a) diminuição da influência da Igreja, b) novos papéis da sociedade local; c) regionalização com crescimento do poder local. (ROSSATO,2005).

No século XIV e no XV, as universidades continuaram expandindo-se, porém cabe ressaltar, aqui, a mudança do papel da Teologia nessas instituições. Houve uma diminuição do poder da Igreja, especialmente no século XV, e uma caminhada da universidade rumo à sua laicização:

As universidades constituíam-se como um terceiro poder diante dos conflitos entre a Igreja e o Estado. [...] A autonomia em relação à Igreja encaminharia, posteriormente, a laicização da Universidade, pois o fato de ser clérigo no final da Idade Média não tinha o mesmo peso e importância dos séculos XI e XII (ROSSATO, 2005, p. 34).

Até o final do século XV, a universidade praticamente cobria toda a Europa, com exceção do leste do continente, pois, efetivamente, até 1500, a Rússia, a Grécia, Romênia, Iugoslávia, Ucrânia, Bielorus, Finlândia e outros países menores não possuíam universidade; a Holanda também não foi contemplada. Suíça, Suécia, Dinamarca, Escócia e Bélgica tiveram as suas primeiras universidades constituídas no século, contudo a expansão dar-se-ia ainda na França, na Alemanha e na Espanha. Das novas, a que gozaria de maior prestígio seria a de Lovaina, na Bélgica.(ROSSATO, 2005).

De acordo com o Rossato (2005), os três graus que as universidades conferiam eram:

- A licença de ensinar, donde se originaria a licenciatura;
- O bacharelado, após cinco ou sete anos, na própria classe e que permitia a participação ativa no *disputatio*; também assegurava leituras extraordinárias e permitia, após quatro ou cinco anos de exercício, a candidatura à licença e ao doutorado.

- O doutorado, que era acessível aos licenciados e introduzia no colégio de doutores permitindo ensinar.

De acordo com Giles (1987) numa perspectiva histórica é possível perceber a relevância da interferência das universidades no progresso econômico e intelectual da Europa. Para o autor, a universidade é um centro da atividade intelectual onde o processo educativo progride mais do que em qualquer outra instituição.

De acordo com Wanderley (2003) com relação à América Latina, no século XVI, o modelo universitário espanhol foi trazido para a América Latina, com a criação de universidades em alguns países tais como México, Guatemala, Peru, Cuba, Chile, Argentina. No Brasil, esta instituição só surgiu em 1920 por iniciativa da Coroa. Para Rossato (2005) o modelo Europeu, especialmente o francês que exercia forte influência em Portugal e Espanha, foi o adotado pela América Latina nas sociedades e universidades. Nessa perspectiva, a educação superior era destinada somente para a elite dos países latinos, como também o acesso aos postos políticos e burocráticos. Segundo o autor, até o final do século XVIII foram criadas dezenove universidades na América Latina e, posteriormente, mais trinta e uma no século XIX. Quase todos os países latino-americanos já possuíam uma ou mais universidades, com exceção do Brasil.

## **2.2. A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E SEU CONTEXTO HISTÓRICO.**

Ao contextualizarmos a história do ensino superior no Brasil desde a Colônia, passando pelo Império, e chegando da República até os nossos dias podemos ter um apanhado de decisões político-administrativas que desencadearam a instalação das instituições de nível superior em nosso país.

De acordo com Rossato (2005), na Colônia apesar da presença de outras ordens, como os franciscanos, os carmelitas, beneditinos, aos jesuítas coube implantar praticamente todo o incipiente sistema de ensino da colônia. O ensino superior praticamente se desenvolveu todo nos colégios jesuítas.. (ROSSATO, 2005).

Numa visão cronológica das cadeiras, cursos, escolas e faculdades criadas no Império, Cunha (1986, p.12) apresenta os seguintes quadros:

Quadro 1 – Cadeiras, escolas e academia e faculdades criadas pelo Império.

**Medicina – Odontologia – Farmácia – Obstetrícia:**

1808 – Criadas as cadeiras de Anatomia e Cirurgia no Rio de Janeiro;

1813 – A Academia de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro oferecia dois cursos: o Médico e o Cirúrgico;

1832 – As academias de Medicina do Rio de Janeiro e da Bahia foram transformadas em faculdades, abrangendo, além dos cursos médicos e cirúrgicos, farmácia e obstetrícia;

1884 – As faculdades passaram a ter um novo regulamento e ofereciam aos médicos e cirurgiões, em oito anos: farmácia, três; obstetrícia e ginecologia, dois; odontologia, três anos;

1884 – Foi criado no Rio de Janeiro uma Escola de Farmácia, anexa ao Instituto Farmacêutico. Desde 1829, funciona a Escola de Farmácia de Ouro Preto.

**Agricultura:**

1808 – Foi criado o Horto Florestal do Rio de Janeiro, depois transformado em Jardim Botânico; mais tarde, mais tarde foram criados outros jardins botânicos em Salvador, São Paulo, Pernambuco e Minas Gerais. Em 1812, os jardins botânicos foram transformados em escolas de agricultura, especificamente o da Bahia e o do Rio de Janeiro;

1875 – Criada a Escola Superior de Agronomia de Cruz das Almas, na Bahia;

1883 – Criação da Escola de Agronomia de Pelotas, no Rio Grande do Sul.

**Belas Artes:**

1816 – Criada a Escola Real de Ciência, Artes e Ofícios. Não funcionou e foi reativada em 1820 com o nome de “Real Academia de Desenho, Pintura, Escultura e Arquitetura Civil”. A partir de 1824, denominou-se “Academia de Belas Artes”.

**Economia Política:**

1808 – Foi criada uma cadeira avulsa no Rio de Janeiro.

**Matemática Superior:**

1889 – Criada uma cadeira em Pernambuco.

**História:**

1817 – Criada uma cadeira de História em Ouro Preto.

**Desenho:**

1817 – A mesma cadeira que deveria ensinar História deveria ensinar Desenho.

1818 – Criada a cadeira de Desenho Técnico na Bahia.

**Música:**

1818 – Foi criada a cadeira de Música na Bahia;

1841 – Fundou-se o Conservatório de Música no Rio de Janeiro.

*Fonte: CUNHA, A universidade temporã, 2º ed. Rio de Janeiro, 1986.*

Ao final do Império, sobreviviam algumas instituições isoladas, algumas faculdades e cadeiras. Fávero (1988, p.35), sintetiza com propriedade as etapas anteriores: “Da Colônia a República, houve grande resistência à ideia de criação de instituições universitárias”. Durante o período monárquico, mais de duas dezenas de projetos de criação de universidades foram apresentadas e não lograram êxito.

No período da República que vai de 1891 a 1910, foram criadas 27 escolas superiores, algumas das quais se constituíram em embriões de futuras universidades. Segundo Cunha (1986), nesse período, foram criadas as seguintes instituições de ensino superior:

Quadro 2 – Faculdades e escolas criadas na primeira República.

**Direito:**

1891 – Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro;

Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro;

Faculdade Livre de Direito da Bahia;

Faculdade de Direito de Goiás;

Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro\*

1893 – Faculdade Livre de Direito de Minas Gerais (Ouro Preto);

1903 – Faculdade Livre de Direito do Pará;

Faculdade Livre de Direito de Porto Alegre;

1907 – Faculdade Livre de Direito de Fortaleza;

1911 – Faculdade de Direito de Niterói.

**Medicina, Obstetrícia, Farmácia, odontologia:**

1898 – Faculdade de Medicina e Farmácia de Porto Alegre;

1898 – Faculdade de Odontologia de Porto Alegre;

1902 – Faculdade de Farmácia de Pernambuco;

1904 – Faculdade de Farmácia do Pará;

Faculdade de Farmácia e Odontologia de Juiz de Fora;

1905 – Escola Livre de Odontologia do Rio de Janeiro;

Escola de Farmácia, Odontologia e Obstetrícia de São Paulo;

Escola de Farmácia e Odontologia do Instituto Granbery (Juiz de Fora);

1908 – Faculdade de odontologia de Minas Gerais;

1911 – Faculdade de Medicina do Estado de Minas Gerais;

1912 – Faculdade de Medicina de São Paulo

Escola de medicina e Cirúrgica do Rio de Janeiro;

1914 – Faculdade de Farmácia e odontologia de Alfenas;

Faculdade de Odontologia do Pará;

1915 – Faculdade de odontologia de Pernambuco.

**Engenharia:**

1896 – Escola de Engenharia de Porto Alegre;

1900 – Escola Politécnica de São Paulo;

1905 – Escola Livre de Engenharia de Pernambuco;

1912 – Escola Politécnica de Pernambuco.

**Ciências Econômicas:**

1905 – Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio de Janeiro;

Faculdade de Ciências Econômicas da Bahia;

1910 – Faculdade de Ciências Econômicas do Rio Grande do Sul.

**Agronomia:**

1900 – Escola Superior de Agricultura de Piracicaba;

1908 – Escola Superior de Agricultura de Lavras (Minas Gerais);

1910 – Escola Nacional de Agronomia (Rio de Janeiro);



1914 – Escola Superior de Agricultura de Pernambuco.
------------------------------------------------------

Fonte: CUNHA, A *universidade temporã*, 2ª ed. Rio de Janeiro, 1986.

De acordo com Rossato (2005) a partir de 1946, começaram a surgir as universidades particulares, com especial destaque para a atuação da Igreja Católica. Naquele ano, foram reconhecidas a Pontifícia Universidade do Rio de Janeiro e a PUC de São Paulo; dois anos depois, 1948, a PUC de Porto Alegre atingiu o mesmo padrão; ainda entre os anos de 1945 1950, foram criadas mais três universidades federais. Entre os anos de 1950 e 1960, foram criadas mais de quatro universidades federais, seis universidades particulares e 28 IES particulares (faculdades, federações ou escolas isoladas). No final da década de 1950, o Brasil contava, pois, com 21 universidades e mais de cem instituições de ensino superior.

Segundo Dias Sobrinho (2003), no Brasil a partir dos anos de 1960, a educação superior começou a sofrer influência, principalmente depois do golpe militar de 1964, quando da supressão das liberdades, se passou a submeter as universidades a seguirem o modelo de eficiência empresarial, privilegiando a ideologia do “capital humano”<sup>1</sup>.

Faz-se a partir disso um Estado interventor, que busca através da ideia da necessidade da segurança nacional colocar as suas regras no desenvolvimento da educação superior, que ele próprio proporciona e manipula. Como enfatiza Rossato (2005), no caso das *universidades plantadas*: criadas por papas, reis ou príncipes para atender um objetivo específico ou uma circunstância do momento.

Construindo novas universidades em número de 27 só na década de 60, e procurando um modelo mais eficiente na expansão das vagas com a redução de recursos, foi contribuindo assim para a privatização do nível superior com oportunidades para investimentos particulares na educação brasileira. (DIAS SOBRINHO, 2003).

---

<sup>1</sup> Segundo Cattani e Holzmann (2006), a Teoria do Capital Humano pode ser compreendida como um construto ideológico e doutrinário que busca associar trabalho humano ao capital físico, ambos tidos como fatores de produção regidos por lógicas de rentabilidade econômica com base em cálculos utilitaristas de maximização do benefício individual. Sob a alegação de promover as capacidades humanas, esse quadro teórico reforça o domínio ideológico do capitalismo, acirrando a concorrência entre os indivíduos. Nessa concepção, a educação seria comparável a um investimento produtivo e, assim, legitimam-se as propostas neoliberais de dismantelar o setor público e de transformar a educação num negócio submetido à lógica do mercado. Essa afirmação do autor é adequada à educação, mas pode perfeitamente ser a qualquer dos outros campos das ciências sociais e humanas.

De acordo com Calderón (2000), diferenciando-se dos demais países da América Latina, que diante da demanda de democratização do ensino acabaram massificando as universidades públicas, o regime militar brasileiro optou pelo investimento financeiro na formação de uma universidade pública de elite, voltada para a pesquisa. Disso decorreu a implantação de programas de pós-graduação, a institucionalização da pesquisa acadêmica, a criação de estímulos para o desenvolvimento de pesquisas e obtenção de graus acadêmicos, e a manutenção de um número estável e restrito de alunos, impedindo desta forma a sua massificação. Houve assim um inventivo para a criação de um sistema de ensino superior de massa que atendesse à elevada demanda social, por meio de uma rede de estabelecimentos isolados sob a iniciativa privada, dedicada basicamente à transmissão de conhecimentos em grande escala. Segundo o autor, surge no Brasil os chamados empresários da educação que investiram na criação de estabelecimentos de pequeno porte. Nos anos 80 estes pequenos estabelecimentos de ensino superior se transformaram em federação de escolas ou escolas integradas, e muitas delas adotaram o *status* de universidade. Convém mencionar que essas transformações estão vinculadas estritamente ao aumento de vantagens competitivas do mercado. De acordo com Martins (1981) a grande maioria das instituições privadas de ensino que surgiram após o ano de 1968 se transformaram em verdadeiras empresas voltadas à rentabilidade, tendo na educação um campo fértil para investimentos.

De acordo com Calderón (2000), as universidades mercantis surgiram de forma marcante a partir do final da década de 80. No Município de São Paulo por exemplo, foram criadas no espaço de nove anos, entre 1988 e 1997, dez universidades mercantis e uma universidade pública (a Escola Paulista de Medicina transformou-se na Universidade Federal de São Paulo). Se antes, somente existiam três universidades para toda a cidade de São Paulo, concentradas na região Centro-Oeste, em 2000 existem 15 universidades para uma metrópole de 10 milhões de habitantes espalhadas em todas as regiões da cidade. Para o autor, se formaram mercados regionais: as universidades concorrem pelos clientes em potencial na Zona Leste, na Zona Norte, no Centro e na Zona Sul. Segundo Calderon, essa descentralização geográfica facilitou o acesso às universidades, reduzindo o tempo de locomoção, fator importante em uma cidade caracterizada pelas grandes distâncias, quilômetros de trânsito e congestionamento.

A educação superior no Brasil não é um desafio novo. Além de antigo, continuará sendo um enorme desafio que se desdobra em múltiplos desafios menores, todos eles de inegável e incômoda relevância. (SGUISSARDI, 2009).

A seu modo, os organismos multilaterais, isoladamente ou reunidos e torno do Consenso de Washington, há quase uma década articulam sua compreensão desse desafio e fazem suas recomendações e recomendações a respeito das mudanças que deveriam ser promovidas para garantir suas medidas salvacionistas. (SGUISSARDI, 2009).

Chauí (2003, p. 4), por sua vez, ressalta que “a universidade é uma instituição social e como tal exprime de maneira determinada a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo”. A universidade moderna estruturou-se na ideia de uma produção autônoma do saber, porém entendê-la como uma instituição social diferenciada e autônoma só é possível em um estado republicano.

Sguissardi (2009), ao fazer um retrospecto do ensino superior no Brasil, enfatiza que, no governo Collor de Mello (1990-1992), o país entrou num processo de modernização conservadora. Principalmente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) as reformas estruturais foram orientadas para o mercado. Nessa direção:

A integração do país à economia mundial dá-se enfatizando o novo papel atribuído ao mercado na alocação dos recursos e diminuindo as funções do Estado, em especial quando este é pensado como provedor dos serviços sociais, entre eles a educação (SGUISSARDI, 2009, p. 200).

Nesse contexto, a educação foi sendo enquadrada no setor de prestação de serviços. Para Dias Sobrinho (2004), cresce e se fortalece hoje a defesa da educação superior como função da economia e dos interesses individuais e privados. A lógica economicista transformou a universidade em um setor produtivo. Dessa forma:

A visão organizacional da universidade produziu aquilo que, segundo Freitag (*Le naufrage de l'université*), podemos denominar como *universidade operacional*. Regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível, a universidade operacional está estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e, portanto, pela particularidade e instabilidade dos meios e dos objetivos (CHAUÍ, 2003, p.7, grifo da autora).

O Projeto de Lei 3.476/2004, aprovado na Câmara dos Deputados em 7 de julho de 2004, conhecido como “Lei de Inovação Tecnológica” demonstra como a universidade vem cada vez mais atuando como prestadora de serviços ao setor privado:

Concretamente, a nova lei viabilizará a transferência de tecnologia das universidades e dos centros de pesquisa para as empresas, prevendo a incubação de empresas no espaço público, a possibilidade de compartilhamento de infraestrutura, equipamentos e recursos humanos, o afastamento de pesquisadores das universidades públicas para tentar transformar seus inventos em negócios. [...] Além disso, os órgãos públicos de pesquisa que prestarem serviços a empresas poderão receber um auxílio financeiro extra, ou seja, as instituições de pesquisa receberão participação nos lucros gerados pela transferência de tecnologia (MANCIBO, 2004, p. 855-856).

É possível perceber que a trajetória do ensino superior no Brasil segue um receituário dado pela lógica do mercado. Portanto, de acordo com Sguissardi (2009) o primeiro desafio que se apresenta para nós, “privilegiados” portadores ou futuros portadores de um diploma de curso superior ou de pós-graduação, é o de saber o que consiste o desafio da educação superior neste país que a cada ano bate seus próprios recordes de concentração e má distribuição de renda ou de injustiça social.

Para melhor análise da política educacional voltada ao ensino superior nos deteremos mais especificamente na política educacional do Governo FHC e Lula.

### **2.3 A POLÍTICA EDUCACIONAL DE ENSINO SUPERIOR NOS GOVERNOS FHC E LULA.**

Após Governo de José Sarney que era a transição entre o período da ditadura militar e a volta da democracia, veio um período governamental conturbado e de curta duração, de Fernando Collor de Melo, seu sucessor o vice-presidente Itamar Franco, assumiu a Presidência, onde pouco se fez pela educação superior no Brasil.

De acordo com Frigotto (2011) as forças que protagonizaram o chamado ajuste estrutural na década de 1990, particularmente durante os oito anos do Governo Fernando Henrique Cardoso, representam o núcleo dominante da *minoría prepotente*, o qual, por seus vínculos orgânicos com o grande capital e quadros de

intelectuais altamente preparados, definiram o movimento de pêndulo, entre a construção de uma nação autônoma e soberana e um projeto modernizador e de capitalismo dependente. Ainda segundo o autor, as reformas neoliberais, durante o Governo Fernando Henrique, aprofundaram a opção pela modernização e dependência mediante um projeto ortodoxo de caráter monetarista e financista/rentista. Em nome do ajuste, houve um processo de privatização da nação, desapropriando o seu patrimônio e desmontando a face social do Estado. O fundamento do Governo FHC segundo o autor é o liberalismo conservador redutor da sociedade a um conjunto de consumidores. Por isso, o indivíduo não mais está referido à sociedade, mas ao mercado. A educação não mais é direito social e subjetivo, mas um serviço mercantil.

Conforme afirmado por Frigotto (2011), o Governo Fernando Henrique Cardoso adota, no campo educacional uma perspectiva liberal conservadora. E isso nos faz analisar a conjuntura internacional no que tange à hegemonia neoliberal. Para Toussaint (2002), com a explosão da crise da dívida externa, muitos países – na tentativa de reverter os efeitos da crise – recorreram a empréstimos das agências financeiras multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, e, como contrapartida teve que aderir às reformas estruturais de cunho neoliberal.

No entendimento de Neves (2005), buscando se acomodar diante das mudanças provocadas pela nova ordem social sob o comando do capital financeiro, novas relações foram estabelecidas entre Estado e sociedade. Nesse sentido, desde 1990, o Banco Mundial vem demandando ações para os Estados, a fim de que assumam estratégias para orientar a política econômica em conformação com os países desenvolvidos.

Segundo Frigotto e Ciavatta (2003), em um contexto regional, vários organismos são criados como ramificações ou base de apoio para os então organismos internacionais. No contexto regional da América Latina, podemos destacar, no plano econômico, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e, no plano educacional, a Oficina Regional para a Educação na América Latina e no Caribe (OREALC). E, num plano mais abrangente, situa-se o Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA). São as agências multilaterais como o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

(PNUD), entre outros, que, de acordo com Shiroma, Campos e Garcia (2005), determinam as reformas educacionais brasileiras. Para as autoras, essas agências, além de orientarem e prescreverem as medidas, elaboram um discurso que justifica as reformas.

Como explica Torres (2000), na busca pela viabilização de ajustes estruturais, o Banco Mundial formulou um conjunto de propostas destinadas a promover reformas na educação dos países em desenvolvimento, com o discurso de que, por intermédio dessas reformas, haveria possibilidade de alcançar o desenvolvimento, numa conseqüente redução da desigualdade dos países. Embora se reconheça que cada país tenha sua especificidade, essas propostas traduziram-se num pacote de reformas que incluiu um amplo conjunto de aspectos vinculados à educação, das políticas mais abrangentes até a sala de aula.

De acordo com Koga (2013) o movimento internacional das reformas esteve fortemente presente no Governo Fernando Henrique Cardoso, continuando a ganhar expressão por intermédio de outras agências e de outros documentos sobre a educação.

Segundo Silva (2003), no caso brasileiro, a implantação da política estatal neoliberal teve seu auge nos anos 1990, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, o qual promoveu ampla reforma do Estado como uma medida necessária de reversão aos efeitos da crise fiscal e do fortalecimento da economia do País. Foram implantadas várias medidas com o intuito de desregulamentar a economia e flexibilizar a legislação do trabalho, privatizando empresas estatais e reduzindo gastos públicos. A lógica do Governo de Fernando Henrique Cardoso, de acordo com a autora, seria de tornar o Estado mais eficiente. Em um documento do governo federal onde consta o teor da reforma do Estado empreendida pelo referido Governo, é possível verificar o que o Governo entendia por eficiência: “O Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde” (BRASIL, 1995, p. 13).

Para Maroneze e Lara (2009), foi no Governo de Fernando Henrique Cardoso que se definiram as novas “feições” da política educacional brasileira, ou seja, a partir da reestruturação econômica do País, evidenciada nos anos de 1990, em conformidade com os preceitos neoliberais de reestruturação do capital, que atribui

centralidade à educação como elemento privilegiado na concretização de tais ajustes e na conformação da ordem societária vigente.

Alguns autores consideram que o Governo de Fernando Henrique Cardoso conduziu o País para um processo de constante adaptação – por meio das políticas públicas – aos interesses externos:

Cardoso construiu um governo de centro-direita e, sob a ortodoxia monetarista e do ajuste fiscal, agora no contexto da férrea doutrina dos organismos internacionais e sua cartilha do *Consenso de Washington*, efetiva as reformas que alteram profundamente a estrutura do Estado brasileiro para “tornar o Brasil seguro para o capital”. O fulcro deste projeto, como aludimos acima, é a doutrina neoliberal ou, mais apropriadamente, neoconservadora. Essa doutrina se baliza por alguns pressupostos que se constituem numa verdadeira bíblia desta nova hegemonia em construção em nível global, mas, com mais ênfase e destroços práticos, implanta-se em países como o Brasil (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 105, grifo dos autores).

De acordo com Deitos (2007), na análise sobre a política educacional, é preciso compreender que esta se configura como um dos componentes da reforma do Estado, em que a educação assume uma função estratégica para realizar os objetivos provindos das instituições econômicas que determinam as políticas de Estado; por isso que, no entendimento do autor, a política educacional não pode ser pensada desconectada de uma totalidade histórica.

No Governo de Fernando Henrique Cardoso, foram promovidos vários eventos e discussões que seguiram a mesma tonalidade dos eventos patrocinados pelo Banco Mundial, CEPAL e UNESCO. No ano de 1995, o Governo promoveu – no âmbito do programa brasileiro da qualidade e produtividade (PBQP) – um encontro de três ministérios, Ministério da Educação (MEC), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), juntamente com empresários, sindicatos e outros intelectuais, no qual houve a elaboração do documento “Questões críticas da educação brasileira: apontamentos e orientações para a educação básica e ensino superior”. Para Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), o documento deixa clara sua intenção em adequar os objetivos educacionais às novas exigências do mercado internacional e interno, e em especial a consolidação do processo de formação do cidadão produtivo.

Conforme Frigotto e Ciavatta (2003), são abundantes as análises críticas em relação ao Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), tanto no âmbito econômico e político quanto no social, cultural e educacional. Todas essas críticas convergem no sentido de que se trata de um Governo que conduziu as diferentes políticas de forma associada e subordinada aos organismos internacionais, gestores da mundialização do capital e dentro da ortodoxia da cartilha do credo neoliberal, cujo núcleo central é a ideia do livre mercado e da irreversibilidade de suas leis.

Na análise de Koga (2013) os autores consideram que, tendo a privatização como uma bandeira, o Governo FHC conduziu a uma lógica política que buscava o máximo de mercado e o mínimo de Estado. Segundo os autores, o ponto central da privatização não está apenas na venda de algumas empresas, mas sim no processo de levar o Estado a desfazer-se do patrimônio público, “privatizar serviços que são direitos (saúde, educação, aposentadoria, lazer, transporte etc.) e, sobretudo, diluir, esterilizar a possibilidade de o Estado fazer política econômica e social. O mercado passa a ser o regulador, inclusive dos direitos.” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 106). Isso fez com que – no entendimento dos autores – o projeto educativo do Governo de Fernando Henrique Cardoso tenha encontrado compreensão e coerência lógica quando articulado com o projeto de ajuste da sociedade brasileira às demandas do grande capital.

É o Governo Cardoso que, pela primeira vez, em nossa história republicana, transforma o ideário empresarial e mercantil de educação escolar em política unidimensional do Estado. Diluiu-se, dessa forma, o sentido de público e o Estado passa a ter predominantemente uma função privada. Passamos assim, no campo da educação no Brasil, das leis do arbítrio da ditadura civil-militar para a ditadura da ideologia do mercado (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 107).

Essa ditadura mercadológica levou o Governo Fernando Henrique Cardoso a adotar um pensamento pedagógico empresarial que, de acordo com Frigotto e Ciavatta (2003), consiste num pensamento individualista, dualista e fragmentado, o qual acarretou um desmonte dos direitos sociais, ordenados por uma perspectiva de compromisso social coletivo. É por esse motivo que, segundo os autores, a ideologia das competências e da empregabilidade esteja no centro dos parâmetros e das diretrizes educacionais e dos mecanismos de avaliação.



Conforme já citado acima, em relação ao crescimento do ensino superior privado, é no Governo FHC que prolifera universidade privadas pelo país. De acordo com Calderón (2000) as universidades mercantis caracterizam-se pela predominância da lógica empresarial, da procura do lucro. Falamos de negócios e, sob essa perspectiva, as universidades mercantis investem onde percebem que há demanda e, portanto, podem obter lucro. Isso gera um problema para o governo que é a questão da qualidade do ensino. O autor exemplifica isso com o que aconteceu após a divulgação da avaliação do MEC de cursos superiores correspondentes aos anos 1998 e 1999. Em 1999, o MEC apresentou uma lista com 101 cursos de graduação que teriam de ser reavaliados ou corriam o risco de perder a autorização para funcionar. Nessa lista estava incluído o curso de Direito da Universidade Mackenzie □ os alunos tiveram muito bom desempenho no provão de 1996, 1997 e 1998, ao obterem letra A, B, A, respectivamente □ devido aos itens instalações e organização didático-pedagógica, considerados insuficientes. Em 2000, o MEC divulgou uma lista de 94 universidades com o risco de perder o credenciamento, incluindo o curso de Jornalismo da PUC, cuja qualificação docente e de infraestrutura foram avaliadas como insuficientes.

Um dos problemas desta política de incentivo à criação de universidades privadas e mercantis está também nas relações de trabalho com o corpo docente. De acordo com Calderón (2000) a maioria das *universidades mercantis de massa* contrata professores pelo regime de trabalho hora/aula. Se o objetivo é a redução de custos, o pagamento hora/aula é o mais indicado, pois o professor recebe pela aula ministrada, mas, de acordo com o autor, esse sistema, é o pior que existe, uma vez que o professor somente se interessa em chegar na sala de aula e ir embora, não havendo a possibilidade de ficar auxiliando o aluno após a aula ou ficar mais 15 minutos fora dela esclarecendo dúvidas e respondendo questões que os alunos trazem de casa. Essas atividades fundamentais estão fora de cogitação. O professor acaba não sendo estimulado pela universidade e, portanto, ela não pode exigir maiores compromissos, nem apelar para a função social do docente, pois o professor precisa trabalhar em duas, três, quatro ou mais universidades para garantir um salário no mínimo decente. Esse sistema, além de não criar vínculos entre a universidade e o professor, nem criar a possibilidade da existência de um espírito de comunidade universitária, faz que com que a universidade se torne um espaço de produção "fordista" de diplomas.

O autor toma como referencia os dados de 1998 e constata que metade das universidades mercantis paulistanas mantém um índice muito elevado do seu corpo docente sob o regime horista, acima de 70%, e duas delas mantêm mais de 60% de seu corpo docente sob esse mesmo regime de trabalho.

De acordo com Martins (2000) é possível verificar que até o final dos anos 90, no Brasil, a expansão do ensino superior foi, em grande parte, atendida e patrocinada pelo segmento privado. A rede pública, especialmente as instituições federais, cresceu em um ritmo muito lento se comparada ao setor privado, encontrando dificuldade para atender à ampliação da demanda. A relativa estagnação do setor público mostra o esgotamento da capacidade dos governos federal e estadual em aumentar seus investimentos na ampliação dessas instituições, principalmente daquelas que realizam atividades de pesquisa. Algumas instituições públicas que concentram determinados cursos tradicionais (direito, medicina, engenharia, arquitetura, odontologia, etc.) acolhem um público de considerável capital social e/ou escolar e têm demonstrado sérias dificuldades para expandir suas matrículas, porque se o fizessem teriam de incorporar outro tipo de público, destituídos de distinção social.

No Governo Lula há uma mudança na política de ensino superior no Brasil. De acordo com Amaral (2005) O MEC, sob o comando de Tarso Genro, implementou o Programa Universidade para Todos (ProUni) que se destina à concessão de bolsas de estudo para cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos, abriu uma ampla discussão sobre cotas étnicas e sociais nas instituições públicas e apresentou, em dezembro de 2004, uma proposta para a reforma da educação superior.

Após discussões das propostas presentes nesse documento de dezembro de 2004, intitulado “Estabelece normas gerais para a educação superior, regula o Sistema Federal da Educação Superior, e dá outras providências” (Primeira versão), o MEC divulgou em 30 de maio de 2005 uma segunda versão com o título: “Estabelece normas gerais para a educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino e dá outras providências.”

Amaral (2005) analisa o Programa: Uma Escola do Tamanho do Brasil, divulgado pelo Governo Lula durante sua campanha a presidência da República. Segundo o autor o referido programa de governo valoriza, nesse aspecto, a

educação superior e as instituições que desenvolvem ensino, pesquisa e extensão, além de preocupar-se com a demanda existente para esse nível de ensino, conforme consta:

A educação superior é reconhecida por seu valor na formação acadêmica e ética de recursos humanos, nas atividades de pesquisa científica e tecnológica e no desenvolvimento cultural, econômico e social. As fortes demandas populares por acesso à educação superior situam-na hoje no horizonte dos direitos sociais básicos. As universidades públicas e os institutos de pesquisa – na qualidade de instituições complexa, que detêm a síntese da capacidade intelectual, científica e cultural – devem ser valorizados e integrados ao processo de desenvolvimento nacional, considerando sua importância na recuperação da capacidade de produção própria de ciência e tecnologia e seu papel crítico diante da sociedade. (UMA ESCOLA DO TAMANHO... 2005)

De acordo com Amaral (2005) as propostas ali apresentadas estão, portanto, em consonância com idéias defendidas pelo partido que comanda o Poder Executivo. Registra-se, além disso, que os compromissos com a educação superior assumidos pelo governo Lula estão em sintonia com diversas ações previstas na LDB e no PNE, desde que sejam retomadas as propostas que foram vetadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, quando da aprovação do PNE.

De acordo com Finatti (2007), compreende-se que o papel do Estado na Política de Educação Superior é expresso quando se define como poder, que legitima a forma de acesso e qualidade; quando consegue promover a igualdade social nos processos seletivos; quando consegue se responsabilizar pela manutenção das instituições de ensino superior públicas; quando busca promover uma gestão participativa e quando se coloca como autorizador para o funcionamento das instituições privadas.

De acordo com Chaves, Lima e Medeiros (2006) as reformas implementadas na educação superior, nas décadas de durante o governo de FHC estavam plenamente afinadas com a conjuntura econômica e a política mundial, segundo as diretrizes dos organismos internacionais.

De acordo com Araújo (2011) todas as reformas educacionais implantadas no governo de FHC tiveram a finalidade de estabelecer uma nova concepção de educação, orientada como um serviço, portanto, regulada pelas leis do mercado. Para a autora, no ensino superior, em particular, esse processo ocorreu, de modo mais intenso, em duas frentes: racionalização dos recursos destinados às universidades públicas, induzindo estas instituições a buscarem fontes alternativas

de financiamento e, conseqüentemente, aproximando-as da lógica do mercado, oferecendo, inclusive, serviços a empresas, na condição de contratada; e o fortalecimento da iniciativa privada, provendo financiamento público às atividades dessas instituições, por meio de bolsas de estudos, crédito educativo e isenção fiscal. Dentro dessa conjuntura, a expansão acelerada da iniciativa privada no ensino superior foi o resultado mais visível do conjunto de reformas.

De acordo com Chaves, Lima e Medeiros (2006) o início do Governo Lula foi marcado por uma expectativa de mudança em relação ao ensino superior, expectativa tal que foi alimentada na própria campanha eleitoral. Trópia (2007), ao analisar o Governo Lula no que tange ao ensino superior, afirma que Lula iniciou seu governo intensificando o processo de mudanças com a constituição de um grupo de trabalho denominado GTI - Grupo de Trabalho Interministerial, o qual ficou encarregado elaborar um certo diagnóstico da situação da Educação Superior no País e apresentar um plano de ação, cujas metas deveriam contemplar a reestruturação, a expansão e a democratização das instituições federais de ensino superior (IFES). Para melhor compreensão deste processo, Oliveira (2011) entende que esta política adotada pelo Governo Lula deve ser analisada como resultante de um processo político de alianças e embates de classes e frações de classes no país, a partir da influência das políticas neoliberais dos anos de 1990.

Araújo (2011) destaca que neste documento do Grupo Interministerial, constata-se a necessidade de expansão da oferta pública do ensino superior, diante do crescimento da iniciativa privada. No ano de 2003, por exemplo, período de elaboração do relatório, as instituições de ensino superior ofertaram 1.951.655 vagas, das quais apenas 531.634 era em universidades federais, já na iniciativa privada, esse número alcançou a marca de 2.428.258. A partir daí, surge por parte do governo um forte interesse na expansão da educação superior mediante a ampliação do número de vagas em universidades públicas, sem deixar de lado a expansão das instituições privadas. Para o autor, esse fenômeno é contraditório porque ao mesmo tempo em que atende aos interesses no âmbito dos movimentos sociais pelo ensino público, também tem levantado fortes laços que vinculam o público aos interesses privados.

Trópia (2007) destaca a urgência na adoção de medidas se justificaria em função da meta de expansão de 30% das vagas no ensino superior. Assim o GTI apresentaria soluções para enfrentar a crise: a criação de um programa emergencial

de apoio ao ensino superior, especialmente às universidades federais, e a realização de uma Reforma Universitária mais profunda.

Neste contexto, a intenção do Governo Lula para reestruturar as universidades federais levou à instituição do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas (REUNI), formando um rol de medidas que integram a reforma da Educação Superior. Posteriormente faremos uma caracterização deste Programa

#### **2.4. O PROGRAMA DE APOIO AOS PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS – REUNI.**

A reestruturação da educação superior acaba passando por uma nova forma de se pensar as universidades no país. Dessa maneira, o Governo projeta as políticas públicas, direcionadas para educação superior buscando um melhor desempenho do setor educacional em função de retorno dos investimentos de impostos arrecadados pela União, e retornando a sociedade como forma de desenvolvimento.

O REUNI foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, e é uma das ações que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Dessa forma o Governo Federal publicou no Diário Oficial da União, o seguinte:

**“O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição, e considerando a meta de expansão da oferta de educação superior constante do item 4.3.1 do Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001”,

##### **DECRETA:**

“Art. 1º Fica instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”.

Com este Decreto, o Governo passou a dar uma nova forma, de se reestruturar as políticas públicas para a educação superior no Brasil, como nos trás Santos (2011, p.65), “as reformas devem partir do pressuposto que no século XXI só

há universidade quando há formação graduada e pós-graduada, pesquisa e extensão. Sem qualquer destes, há ensino superior, não há universidade”.

A multiplicação dos *campi* das IFES, a criação recente de mais 12 universidades federais em diversos estados do Brasil, beneficiando importantes regiões metropolitanas, mas especialmente do interior do país, e, certamente, o REUNI deverão ter importante impacto nos números referentes às instituições e matrículas do setor público federal. Mas, infelizmente, seu efeito sobre a participação percentual do setor público no total de IES e de matrículas será diminuto diante do muito mais expressivo crescimento do setor privado, especialmente representado pelo subsetor particular ou privado/mercantil. (SGUISSARDI, 2008).

As ações do programa contemplam o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas que têm o propósito de diminuir as desigualdades sociais no país. E tem como objetivos:

Criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, para o aumento da qualidade dos cursos e pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais, respeitadas as características particulares de cada instituição e estimulada a diversidade do sistema de ensino superior. (REUNI, 2007, pág.10)

Em termos orçamentários, considerando-se os recursos do Tesouro na dotação inicial de 2007, houve um aumento global de 31,5% em termos reais quando comparados à execução orçamentária de 2002. Nesse período, o investimento nas universidades aumentou 905%, o custeio teve um aumento de 63,5%, e houve um acréscimo de 21,9% em pessoal (descontada a inflação e excluídas as despesas com pagamento de inativos e precatórios). Com a contratação de mais de 9.000 professores de terceiro grau, 14.000 técnicos administrativos e a abertura de 30.000 novas vagas em cursos de graduação, o Ministério da Educação reafirma seu compromisso com a universidade pública, gratuita e de qualidade. (REUNI, 2007, pág.09)

As diretrizes para o REUNI foram estruturadas em seis dimensões, cada uma com um conjunto de aspectos específicos. Essas dimensões, conforme

apresentadas a seguir, devem ser combinadas no plano de reestruturação das universidades federais, de acordo com a opção institucional em cada caso. Elas visam, atendidas as exigências colocadas pelas metas, pontuar aspectos que, ao serem implementados, possibilitam uma concepção mais flexível de formação acadêmica na graduação de forma a evitar a especialização precoce e possibilitar que o seu desenvolvimento atenda às diversidades regionais, às particularidades locais, bem como às múltiplas áreas de conhecimento que integram os diferentes cursos, resguardado o caráter de universalidade que caracteriza o saber acadêmico. (REUNI, 2007, pág.09)

### **Dimensões:**

#### **(A) Ampliação da Oferta de Educação Superior Pública**

1. Aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
2. Redução das taxas de evasão; e
3. Ocupação de vagas ociosas.

#### **(B) Reestruturação Acadêmico-Curricular**

1. Revisão da estrutura acadêmica buscando a constante elevação da qualidade;
2. Reorganização dos cursos de graduação;
3. Diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente com superação da profissionalização precoce e especializada;
4. Implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos; e
5. Previsão de modelos de transição, quando for o caso.

#### **(C) Renovação Pedagógica da Educação Superior**

1. Articulação da educação superior com a educação básica, profissional e tecnológica;
2. Atualização de metodologias (e tecnologias) de ensino-aprendizagem;
3. Previsão de programas de capacitação pedagógica, especialmente quando for o caso de implementação de um novo modelo.
- 4.

#### **(D) Mobilidade Intra e Inter-Institucional**

1. Promoção da ampla mobilidade estudantil mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre cursos e programas, e entre instituições de educação superior.

#### **(E) Compromisso Social da Instituição**

1. Políticas de inclusão;
2. Programas de assistência estudantil; e
3. Políticas de extensão universitária.

#### **(F) Suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação**

1. Articulação da graduação com a pós-graduação: Expansão qualitativa da pós-graduação orientada para a renovação pedagógica da educação superior. (REUNI, 2007, págs.11, 12)

Em cada uma das dimensões, a universidade deverá propor ações para subitens e, caso ainda queira propor alguma ação em um aspecto não contemplado nessas diretrizes, mas inserido no escopo do programa, poderá fazê-lo em espaço apropriado para cada dimensão da reestruturação proposta. Todas as propostas encaminhadas deverão contemplar um aumento mínimo de 20% nas matrículas de graduação projetadas para a universidade, além de atender as demais diretrizes do programa. (REUNI, 2007, p. 2).

### **2.5. BREVE HISTÓRICO DO SURGIMENTO DA AVALIAÇÃO PARA O ENSINO SUPERIOR.**

Como a proposta desta pesquisa consiste em fazermos uma análise da política de ensino superior adotada pelo Reuni, faremos neste momento uma breve contextualização sobre o processo de avaliação do ensino superior.

O ensino superior ou educação superior, com o passar dos tempos vem sofrendo correntes transformações, o que começa a ser aplicado como políticas públicas direcionadas para atingir uma expectativa de Governo. Tudo isso se deve



as defasagens que a educação superior mostrou com o decorrer dos tempos em vários países no mundo. De acordo com Dias Sobrinho (2003) a grande mudança deu-se com a nova forma de se aplicar avaliações para os alunos mudarem do nível médio para a educação superior nos EUA.

Nesse contexto histórico percebesse que tanto os EUA e a Inglaterra foram os países precursores dessas reformas no tocante a educação superior. Com as crises econômicas, principalmente por causa da crise do petróleo de 1973, os Governos desses países buscavam nas avaliações de suas políticas públicas a obtenção de resultados mais eficazes no retorno aos investimentos aplicados na área do ensino.

As avaliações tornaram-se instrumentos de medidas para todos os governos, podendo dessa maneira ser usadas como vetores para as políticas públicas, com usufrutos no desenvolvimento socioeconômico de um país, tornando-se estratégias nas políticas oficiais, frente à competitividade com outras nações, quando o tema se refere a crescimento internacional. (DIAS SOBRINHO, 2003).

À luz do desenvolvimento se percebe a ampliação das demandas populares e em subseqüência os direitos sociais requeridos, o que coloca o “Estado avaliador” como Guy Neave cunhou, termo até hoje aceito no mundo acadêmico, como o principal aplicador das avaliações na educação superior, com o objetivo de controlar os gastos, e medir a eficiência das instituições públicas de ensino superior, para atender as demandas supras citadas da população, dentro da ótica do retorno governamental, para cumprir as propostas de governo.

Tendo um país como a Holanda de referência, Van Vught comenta:

“A ideia de avaliar a eficiência das instituições de ensino superior para ser a pedra angular da nova estratégia governamental. Do ponto de vista do governo, as decisões referentes ao financiamento das instituições estarão baseadas em grande medida em juízos sobre a eficiência das instituições que se obterão mediante um sistema de controle de qualidade” (Neave & Van Vught, 1994, 213).

Como se pode observar, a educação superior sofre as transformações em decorrência da necessidade de adaptação socioeconômica das nações, frente ao apelo desenvolvimentista da sociedade, o que faz das avaliações tornar-se um novo mecanismo de medição do capital humano.

No campo da avaliação se acirra a disputa por determinar qual será a melhor maneira de se definir o conjunto de ações, suas técnicas e enfoques que

desembocaram no resultado da avaliação, sendo que vários autores tentam pré-definir o melhor conceito que venha a determinar o que é avaliação.

Como se poderá ver a partir deste ponto como existem vários conceitos para tentar definir avaliação. O *The Dictionary of Modern Thought* traz a seguinte definição de avaliação dada pelo especialista Barry MacDonald: “Em educação, o processo de aquisição de informação, normalmente para administradores e professores, sobre os efeitos e valores das atividades educativas”. (DIAS SOBRINHO, 2003).

Um conceito importante é o produzido pelo Comitê Nacional Phi Delta Kappa, dirigido por Daniel Stufflebeam: avaliação educacional é “o processo de delinear, obter e subministrar informação válida para permitir a tomada de decisões”. Ernest House é um importante defensor de que a determinação de valor é um elemento essencial para a avaliação. E fala desta posição:

“A avaliação se define normalmente como a determinação do valor de algo; em nosso caso, dos programas, políticas e pessoal educacionais, julgados de acordo com critérios apropriados que não de ser, por sua vez, explicados e justificados. No melhor dos casos, a avaliação dos programas sociais e educacionais aspira a ser uma instituição para a democratização das decisões públicas, tornando possível que os programas e as políticas estejam mais abertos ao escrutínio e à deliberação públicos. Neste sentido, a avaliação deveria servir aos interesses não só dos patrocinadores, senão também da sociedade nos diversos grupos que compreende. Porém, obviamente, a avaliação nem sempre cumpriu estas nobres aspirações” (1992:43).

Steiner Kvale diz que “a avaliação implica o poder de determinar o valor de algo” (Kvale, 1992: 119). Popkewitz, numa perspectiva política, afirma que “a avaliação é uma estratégia estatal que aparece como parte da produção de ideias em um campo social [...] A avaliação forma parte da regulação, controle e governo do Estado”, portanto, tem função de “polícia”, no sentido alusivo as técnicas específicas por meio das quais o governo capacita os indivíduos para serem úteis a um tipo de sociedade, e não de “melhora escolar”; na melhor das hipóteses, continua, “as avaliações podem oferecer uma melhor compreensão das tensões, lutas e dilemas que subjazem nos esforços de melhoria social” (Popkewitz, 1992: págs 95, 96, 97, 109).

## **2.6. CONCEITO DE ANÁLISE: A DIFERENÇA ENTRE ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA.**

De acordo com Serafim (2012), o campo de Análise Política surgiu nos Estados Unidos na década de 1960/1970, em função do crescente interesse dos fazedores de política (*policy makers*) e dos acadêmicos em explicar o processo de elaboração das políticas públicas. O fato é que a Análise de Política surge como uma abordagem que fornece novos elementos para a compreensão e tratamento de problemas de governo.

De acordo com o autor, a análise de política pública busca analisar o processo de elaboração da política pública, com foco no comportamento dos atores sociais envolvidos nesse processo. Os autores de Análise Política partem do entendimento de que o reconhecimento de valores e interesses dos atores envolvidos com o processo de elaboração da política pública são elementos essenciais desse campo.

O autor ressalta que a Análise de Política constitui um conjunto de elementos que possibilita um rico olhar explicativo-normativo sobre o processo de elaboração de políticas públicas. “Trata-se sobre um estudo sobre a ciência do Estado em ação ou, ainda, de uma apreciação de uma particular metodologia de investigação social aplicada à análise da atividade concreta da autoridade pública” (Secchi, 2012, pág. 12)

Para o autor, os esforços de análise de políticas públicas não devem ser confundidos com “avaliações de políticas públicas”, a análise envolve um conjunto de procedimentos significativamente mais complexos e exige um posicionamento ideológico claro por parte do analista, algo que a avaliação evita explicar, embora não consiga eliminar (Secchi, 2012, pag.126).

Complementando o pensamento de Serafim, Sechi (2012, p126) afirma que o analista de políticas públicas deve ser capaz de perceber a adequação de um esquema analítico para o tratamento do seu caso, e também criar seus próprios esquemas, suas próprias categorias analíticas, que sejam férteis para suas análises.

De acordo com Serafim (2012, p.126) a diferença semântica entre os termos “análise” e “avaliação”, muitas vezes, faz com que os “leigos” – mas também pesquisadores dedicados ao estudo de políticas públicas - entendam os dois conceitos como sinônimos. “Isso explica o fato de que muitos trabalhos recentes

sejam identificados como uma reflexão de análise de políticas públicas, quando são, na verdade, avaliações”.

Segundo Cavalcanti (2005) o avaliador, por um lado, se ocupa, fundamentalmente, da apreciação dos resultados da política (ou ainda ações, programas e projetos), atentando para as categorias como eficiência, eficácia e efetividade, derivados da comparação entre metas e resultados.

Segundo Dagnino (2008), o analista, por sua vez, atenta para elementos de natureza muito mais sutil. Sua preocupação central é como o processo de construção da política pública, em especial no que se refere à definição da agenda. A Análise de política enfatiza aspectos como os valores e os interesses dos atores que participam do jogo político, a interação entre eles, a arquitetura de poder e tomada de decisões, conflitos e negociações etc. Assim, enquanto a avaliação propõe uma leitura *ex-post* da política pública, a Análise de Política reforça a importância da apreciação dos processos que, em última instância, determinam as características gerais da política.

Segundo Serafim (2012), alguns autores, dentre eles, Linblon (1991), Hill (1993), Viana (1996), afirmam que os valores e interesses dos atores envolvidos com a elaboração da política pública (em particular, com o momento da conformação da agenda) constituem elementos essenciais desse processo e é uma das premissas básicas dos estudos de Análise de Política e, portanto, é foco de particular atenção dos trabalhos desenvolvidos no âmbito desse campo.

### **3. ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. PROGRAMA DE EXPANSÃO E REESTRUTURAÇÃO UNIVERSITÁRIA (REUNI), O CASO UNIPAMPA CAMPUS SÃO BORJA – RS.**

O presente capítulo está dividido da seguinte forma: Num primeiro momento abordaremos o processo de aplicação do Reuni, na cidade de São Borja, mais especificamente descrevendo o processo de implantação da Unipampa. Num segundo momento apresentaremos uma análise e coleta dos dados que nos ajudam a analisar a implantação desta política pública.

#### **3.1. APLICAÇÃO DO REUNI EM SÃO BORJA - O CASO DA UNIPAMPA.**

O Governo segue o ciclo de políticas públicas para por em ação qualquer investimento da União, sempre seguindo tecnicamente os passos desses ciclos. Segundo Secchi (2012), O processo de elaboração de políticas públicas (policy cycle). O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.

Os técnicos do MEC seguiram esses passos para consolidar a implantação da UNIPAMPA metade sul do Rio Grande do Sul, fez primeiramente a identificação do problema, logo após passou a formação da agenda, e com isso trouxe a formulação de alternativas, com isso veio a tomada de decisão, logo a implementação, estando na fase de avaliação e finalmente na extinção, após o atendimento por completo do objetivo.

O REUNI é um programa que advêm de recursos específicos do Ministério da Educação, garantidos na Lei de Diretriz Orçamentária (LDO), do Orçamento Geral da União, correspondendo a um percentual já pré-determinado a cada orçamento, conforme as prioridades do Governo Federal. A partir do gráfico 1 podemos ver a dotação orçamentária que dá a sustentação financeira para a existência do programa REUNI elaborado como política pública pelo Ministério da Educação, e aplicado a partir das demandas regionais do país que se torna necessárias.

A cidade de São Borja passou a integrar, como parte do projeto de políticas públicas da educação superior, do programa REUNI do Ministério da Educação

(MEC) do Governo Federal, por fazer parte da metade sul do Estado do Rio Grande do Sul, considerada uma área com déficit de desenvolvimento socioeconômico, e assim como as demais nove cidades contempladas com os Campus da Universidade Federal do Pampa, sendo elas, Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Gabriel e Uruguaiana.

### **3.2. HISTÓRICO DA UNIPAMPA EM SÃO BORJA.**

A Fundação Universidade Federal do Pampa é resultado da reivindicação da comunidade da região, que encontrou guarida na política de expansão e renovação das Instituições Federais de Educação Superior, incentivada pelo Governo Federal desde a segunda metade da primeira década de 2000. Veio marcada pela responsabilidade de contribuir com a região em que se edifica - um extenso território, com problemas no processo de desenvolvimento, inclusive de acesso à educação básica e à educação superior - a “Metade Sul” do Rio Grande do Sul. Veio ainda para contribuir com a integração e o desenvolvimento da região de fronteira do Brasil com o Uruguai e a Argentina. (PDI 2014. Pág. 14).

O grande desafio foi fazer da mobilização da comunidade, uma demanda social em prol da educação superior, o que se propiciou por estar em decadência o campus local da Universidade Regional da Campanha (URCAMP), onde o acúmulo de dívidas levou ao posterior fechamento do mesmo na cidade de São Borja, e em demais cidades da região, onde havia unidades instaladas.

O reconhecimento das condições regionais, aliado à necessidade de ampliar a oferta de Ensino Superior gratuito e de qualidade nesta região, motivou a proposição dos dirigentes dos municípios da área de abrangência da UNIPAMPA a pleitear, junto ao Ministério da Educação, uma Instituição Federal de Ensino Superior. O atendimento a esse pleito foi anunciado no dia 27 de julho de 2005, em ato público realizado na cidade de Bagé, com a presença do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. (PDI 2014, pág. 14).

Com a criação da Lei nº 11.640 de 11 de janeiro de 2008 têm-se o surgimento da Fundação Universidade Federal do Pampa, com a criação de 10 campus distribuídos na região metade sul do Estado do Rio Grande do Sul, sendo os municípios de Bagé, Jaguarão, São Gabriel, Santana do Livramento, Uruguaiana,

Alegrete, São Borja, Itaqui, Caçapava do Sul e Dom Pedrito, os locais escolhidos para receber campus da Instituição de Ensino Superior.

Nos seus artigos 1º e 2º da referida lei, se apresenta de onde a universidade é parte integrante e que fica a cargo do Ministério da Educação. E, tendo como objetivos, ministrar ensino de nível superior, desenvolver pesquisas nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, e caracterizando a sua inserção regional, mediante atuação multicampi, na mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul.

A Universidade Federal do Pampa foi criada pelo Governo Federal para minimizar o processo de estagnação econômica onde está inserida, pois a educação viabiliza o desenvolvimento regional, buscando ser um agente da definitiva incorporação da mesorregião metade sul ao mapa do desenvolvimento do Rio Grande do Sul, e do Brasil, dentro de um programa do Ministério da Educação do Governo Federal.

A expansão da educação pública superior, com a criação da Universidade Federal do Pampa, além de concretizar um antigo sonho da população, permitirá que a juventude, ávida por conhecimentos, permaneça em sua região de origem e adquira as informações necessárias para impulsionar o progresso de sua região, no momento em que se forma mão de obra qualificada, e aumenta-se a autoestima de seus habitantes, tendo, como consequência, o surgimento de novas famílias, cujos filhos vislumbrarão opções para que se desenvolvam em sociedade, cultural e economicamente estáveis.

A Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) faz parte do programa de expansão das universidades federais no Brasil. Um Acordo de Cooperação Técnica financiado entre o Ministério da Educação, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPel), prevê a ampliação do Ensino Superior na metade sul do estado do Rio Grande do Sul.

Nessa mesma ocasião, foi anunciado o Consórcio Universitário da Metade Sul, responsável, no primeiro momento, pela implantação da nova Universidade. Em 22 de novembro de 2005, esse consórcio foi firmado mediante a assinatura de um Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério da Educação, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPel), prevendo a ampliação da Educação Superior no Estado. Coube à UFSM implantar os *campi* nas cidades de São Borja, Itaqui, Alegrete, Uruguaiana e São Gabriel e, à

UFPel, os *campi* de Jaguarão, Bagé, Dom Pedrito, Caçapava do Sul e Santana do Livramento. As instituições componentes do consórcio foram responsáveis pela criação dos primeiros cursos da futura Instituição, sendo estes: Campus Alegrete: Ciência da Computação, Engenharia Civil, Engenharia Elétrica; Campus Bagé: Engenharia de Produção, Engenharia de Alimentos, Engenharia Química, Engenharia de Computação, Engenharia de Energias Renováveis e de Ambiente, Licenciatura em Física, Licenciatura em Química, Licenciatura em Matemática, Licenciatura em Letras (Português e Espanhol), Licenciatura em Letras (Português e Inglês); Campus Caçapava do Sul: Geofísica; Campus Dom Pedrito: Zootecnia; Campus Itaqui: Agronomia; Campus Jaguarão: Pedagogia e Licenciatura em Letras (Português e Espanhol); Campus Santana do Livramento: Administração; Campus São Borja: Comunicação Social – Jornalismo, Comunicação Social - Publicidade e Propaganda e o Curso de Serviço Social; Campus São Gabriel: Ciências Biológicas Licenciatura e Bacharelado, Engenharia Florestal e Gestão Ambiental; Campus Uruguaiana: Enfermagem, Farmácia e Fisioterapia; totalizando 27 cursos de graduação. Em setembro de 2006, as atividades acadêmicas tiveram início nos *campi* vinculados à UFPel e, em outubro do mesmo ano, nos *campi* vinculados à UFSM. Para dar suporte às atividades acadêmicas, as instituições componentes do consórcio realizaram concursos públicos para docentes e técnico-administrativos em educação, além de desenvolverem e iniciarem a execução dos projetos dos prédios de todos os *campi*. Nesse mesmo ano, entrou em pauta no Congresso Nacional o Projeto de Lei número 7.204/06, que propunha a criação da UNIPAMPA. Em 16 de março de 2007, foi criada a Comissão de Implantação da UNIPAMPA, que teve seus esforços direcionados para constituir os primeiros passos da identidade dessa nova Universidade. Para tanto, promoveu as seguintes atividades: planejamento da estrutura e funcionamento unificados; desenvolvimento profissional de docentes e técnico-administrativos em educação; estudos para o projeto acadêmico; fóruns curriculares por áreas de conhecimento; reuniões e audiências públicas com dirigentes municipais, estaduais e federais, bem como com lideranças comunitárias e regionais, sobre o projeto de desenvolvimento institucional. (PDI 2014, pág. 15).

Em 11 de janeiro de 2008, a Lei nº 11.640 cria a UNIPAMPA – Fundação Universidade Federal do Pampa, que fixa em seu Art. 2º:



A UNIPAMPA terá por objetivos ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional, mediante atuação *multicampi* na mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul.

No momento de sua criação, a UNIPAMPA já contava com 2.320 alunos, 180 servidores docentes e 167 servidores técnico-administrativos em educação. Ainda em janeiro de 2008, foi dado posse ao primeiro reitorado que, na condição *pro tempore*, teve como principal responsabilidade integrar os *campi* criados pelas instituições componentes do consórcio que deu início às atividades dessa Instituição, constituindo e consolidando-os como a Universidade Federal do Pampa. Nessa gestão foi constituído provisoriamente o Conselho de Dirigentes, integrado pela Reitora, Vice-Reitor, Pró-Reitores e os Diretores de campus, com a função de exercer a jurisdição superior da Instituição, deliberando sobre todos os temas de relevância acadêmica e administrativa. Ainda em 2008, ao final do ano, foram realizadas eleições para a Direção dos *campi*, nas quais foram eleitos os Diretores, Coordenadores Acadêmicos e Coordenadores Administrativos. (PDI 2014, pág. 16).

No final do ano de 2011, realizou-se a primeira eleição de reitorado da Universidade e, no final do ano de 2012, eleições para o segundo mandato dos dirigentes dos *campi* e coordenadores de cursos. No esforço de ampliar as ações da Universidade, em face de seu compromisso com a região onde está inserida, foram criados, nos últimos anos, mais 31 cursos, sendo estes: Engenharia Mecânica, Engenharia Agrícola, Engenharia de Software e Engenharia de Telecomunicações no Campus Alegrete; Licenciatura em Música no Campus Bagé; Licenciatura em Ciências Exatas, Curso Superior de Tecnologia em Mineração, Geologia e Engenharia Ambiental e Sanitária no Campus Caçapava do Sul; Curso Superior de Tecnologia em Agronegócios, Licenciatura em Ciências da Natureza e Bacharelado em Enologia no Campus Dom Pedrito; Ciência e Tecnologia de Alimentos, Nutrição, Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Tecnologia, Engenharia de Agrimensura e Matemática no Campus Itaqui; Curso Superior de Tecnologia em Gestão de Turismo, Licenciatura em História e Produção e Política Cultural no Campus Jaguarão; Relações Internacionais, Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública e Ciências Econômicas no Campus de Santana do Livramento; Ciências Sociais – Ciência Política, Relações Públicas e Licenciatura em Ciências Humanas no Campus São Borja; Biotecnologia, Bacharelado e Licenciatura em Ciências

Biológicas no Campus São Gabriel; Medicina Veterinária, Licenciatura em Educação Física, Curso Superior de Tecnologia em Aquicultura e Licenciatura em Ciências da Natureza no Campus Uruguaiana. A oferta desses cursos contemplou, também, o turno da noite em todos os *campi*, contribuindo para a ampliação do acesso ao Ensino Superior e a expansão deste nível de ensino na região de abrangência da Universidade. (PDI 2014, pág. 17).

### **3.3. A RELEVÂNCIA SOCIAL DA UNIPAMPA.**

Não se pode negar que a educação é uma das formas de fomento à inclusão social, ou seja, é uma política social. Dessa forma, conforme escreve Baquero: “As políticas sociais entendidas aqui como a ação da sociedade organizada sobre as manifestações da questão social têm sua origem preponderantemente associada à emergência da sociedade capitalista” (BAQUERO, 2008, p.213). E assim, foi o surgimento da Unipampa em São Borja e na região metade sul do Estado. Para o autor, essa nova compreensão a respeito da sociedade é que vai possibilitar uma nova visão das desigualdades sociais, que passam a ser associadas não mais apenas a processos individuais e naturais, mas, especialmente, a processos sociais, criados pelos seres humanos em suas relações concretas de existência.

De acordo com o Baquero (p.213), a politização dos “problemas sociais” é que os transforma em “questão social”. Ou seja, aspectos que, anteriormente, eram tratados como naturais individuais ou, no máximo, como decorrentes de disfuncionalidade ou desequilíbrios momentâneos da sociedade, passam a ser polemizados publicamente e postos como decorrentes de um conflito de classes e da lógica de reprodução de uma sociedade de classes. De acordo com Rotta (2007) a expansão do acesso à educação, a criação de seguros sociais que amparavam os impossibilitados ao trabalho, a criação de programas de saúde pública, saneamento, de acesso à habitação, de assistência, entre outros, começam a tomar corpo como forma de enfrentamento da questão social na Europa do século XIX.

Na arena das ideias sobre as políticas sociais, é vasta a quantidade de posições que passam a querer dominar o tema, passando a produzir vários conceitos teóricos, sobre a concepção das políticas sociais e suas necessidades

mais abrangentes. Sendo assim, aqui apresentaremos algumas teorias que andam em debate no momento, sem menos prezar as demais.

Para Coimbra (2004) a primeira delas é a “Teoria da Cidadania”, para a qual a política social é inseparável da compreensão do processo de expansão da cidadania. Dando continuidade, o autor destaca que a segunda é a abordagem marxista, que tem como referência os escritos de Karl Marx e dos pós-marxistas. Marx não apresenta uma teorização explícita e sistemática a respeito das políticas sociais, pois entendia que elas se constituíam em criações da burguesia, que controlava o Estado e utilizava as mesmas para cooptar, iludir e evitar os movimentos dos trabalhadores. A terceira é a abordagem funcionalista, originária das ideias de Émile Durkheim e dos pós-durkheimianos. Para os funcionalistas, a política social é parte do subsistema integrativo, isto é, o conjunto de instituições e papéis que se destinam a manter a harmonia e a solidariedade social. A política social existiria para aumentar o nível de integração, coesão e harmonia nas relações entre grupos e pessoas. Na sociedade moderna, as políticas sociais estariam desempenhando o papel que nas sociedades anteriores cabia à família e a religião, dentro de um processo de “diferenciação estrutural”. Isto é, instituições modernas de assistência (centradas no Estado) substituem as tradicionais, focadas na sociedade civil. A quarta abordagem, segundo os autores, procede da teoria da convergência, originária dos estudos de Mishra, Galbraith, Clark Kerr e os teóricos da modernização. Estes autores consideram o desenvolvimento econômico e industrial como a tarefa fundamental das sociedades modernas e acreditam que é em torno dessa exigência central que a estrutura social se integra funcionalmente. Entendem as políticas sociais como exigência e consequência da economia e da tecnologia industrial. Para Coimbra (1994) à medida que o processo avança, porém, as exigências funcionais da industrialização impõem políticas semelhantes a todas as sociedades, que são as políticas de treinamento e formação de mão-de-obra, políticas de atenção à saúde e políticas urbanas.

A quinta abordagem provém dos autores da Ciência Política contemporâneos, especialmente norte-americanos e europeus (Lindblom, Dahl, Hall, entre outros). Para estes, a política social é uma arena onde a pluralidade de atores, movida por uma multiplicidade de causas, se encontram para transacionar. Estas interações envolvem o emprego de recursos de várias ordens e proveniente de múltiplos interesses. Para Coimbra (1994) os pluralistas veem a política como uma instância

não dependente da economia, mas como um campo sujeito a inúmeras influências sem uma determinação causal específica. Advogam a necessidade de estudar as realidades específicas para compreender cada caso particular de elaboração e execução de uma política. A sexta abordagem origina-se das teorias econômicas (liberais, welfare economics, estudos macroeconômicos do gasto público) que consideram a política social como um instrumento de gestão econômica. Para Coimbra, há nesta sexta abordagem, uma preocupação com os “gastos sociais” e em saber como será o impacto dos mesmos na estrutura produtiva, nas condições de vida da população e nas finanças públicas.

De acordo com Coimbra, a sétima abordagem advém dos recentes estudos a respeito do desenvolvimento, especialmente dos pensadores ligados à ideia de desenvolvimento sustentável, desenvolvimento humano e desenvolvimento regional. Para estes, as políticas sociais são elementos ativos e integrantes do próprio processo de desenvolvimento. As políticas sociais são fundamentais tanto para auxiliar de condições para o crescimento econômico quanto para efetivar mecanismos que possibilitem ampliar, gradativamente, a qualidade de vida da população. Para Sem (2000) e Rotta (2007) essas políticas contribuiriam para expandir as liberdades dos sujeitos, facilitando a participação ativa dos mesmos na sociedade, ampliando a consciência de direitos e incentivando o exercício da cidadania ativa.

Uma oitava e última abordagem é fruto de reflexão de alguns autores que de acordo com Coimbra (1994) consideram as políticas sociais como instrumentos privilegiados de transferência de renda e de garantia de acesso à riqueza social produzida. Para estes autores, a fase atual de desenvolvimento do capitalismo tem produzido contingentes crescentes de excluídos do acesso às possibilidades de participar do processo produtivo e, com isso, garantir a renda necessária para obter os bens e serviços indispensáveis a uma vida com relativa dignidade. Diante desta realidade, segundo os autores Silva et al (2004) torna-se indispensável acionar mecanismos que criem as condições para que estes excluídos possam voltar a se inserir no processo produtivo e ter acesso aos bens e serviços, indispensáveis para o exercício da cidadania na fase atual do capitalismo.

Diante dessa reflexão teórica sobre a questão da relevância social, podemos nos perguntar em quais dessas abordagens podemos considerar que uma política de educação superior, como a implantação de uma Universidade, possui relevância

social? Podemos afirmar que cada uma das oito abordagens contribui para compreender como a Unipampa assume uma relevância social na região da fronteira do Estado do Rio Grande do Sul.

Compreendemos que a implantação da Unipampa assume uma relevância social pelo fato de estar inserida numa região socialmente e economicamente desfavorecida em relação ao restante do Estado.

Os índices abaixo demonstram a realidade social da região fronteira oeste em relação a regiões economicamente mais desenvolvidas do Estado. Para fins de análise utilizamos como delimitação territorial as Coordenadorias Regionais de Educação (CREs) pertencentes à fronteira e região central do Estado.

Os dados apresentados na tabela abaixo são divididos por Coordenadorias Regionais de Educação, duas delas pertencentes à região da Fronteira e uma delas pertencente à região central e serrana do Estado.

**Tabela 1 - Indicadores socioeconômicos e educacionais dos municípios da fronteira oeste e região central/serrana do Estado do Rio Grande do Sul<sup>2</sup>**

CRE – Coordenadoria Regional de Educação	Município	População (Censo 2010)	Crescimento anual da população 2000 – 2010 (%)	IDEB 2011 <sup>3</sup>	IDH (2000) <sup>4</sup>	Percentual de indigência e pobreza (2010)	Percentual da renda apropriada pelos 20% mais ricos (2000)
35ª (Fronteira)	Capão do Cipó	3.107	0,00	3,6	Não disponível	22.5	Não disponível
	Itacorubi	3.441	-0,18	2,9	0,770	20.0	58.0
	Maçambará	4.742	-0,60	2,8	0,743	14,8	71.1
	São Borja	61.662	-0,51	3,6	0,798	9,7	65.1
	Garruchos	3.233	-1,27	4,5	0,715	20.5	58.8
	Unistalda	2.453	-0,75	5,0	0,746	22.5	61.5
	Santiago	49.082	-0,60	4,2	0,816	7,3	61.2
10ª (Fronteira)	Alegrete	77.673	-0,82	3,8	0,793	9,9	64.2
	Barra do Quaraí	4.016	0,33	4,0	0,777	26.6	65.8
	Itaqui	38.166	-0,41	3,5	0,801	12,7	64.0
	Manoel Viana	7.074	0,11	3,8	0,754	14,6	63.3
	Uruguaiana	125.507	-0,11	3,8	0,788	13,3	64.8
4ª (Serra/centro)	Antônio Prado	12.837	-0,06	3,7	0,841	1,2	55.1
	Cambará do Sul	6.545	-0,44	3,9	0,760	5,8	56.5
	Canela	39.238	1,56	4,1	0,818	6,4	57.2
	Caxias do Sul	435.482	1,91	4,5	0,857	2,4	55.8
	Farrroupilha	63.641	1,41	5,2	0,844	2,1	53.3

<sup>2</sup> Os indicadores foram extraídos do Portal ODM (2013) que sistematizou os índices do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e do Ministério da Educação.

<sup>3</sup> Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) referente ao 9º ano das escolas públicas dos referidos municípios em análise

	Flores da Cunha	27.135	1,37	4,9	0,839	1,6	51,7
	Gramado	32.300	1,23	4,5	0,841	3,1	54,1
	Jaquirana	4.177	-1,41	2,8	0,734	21,0	54,4
	Nova Pádua	2.445	0,20	4,6	0,832	0,3	51,0
	Nova Petrópolis	19.058	1,21	5,0	0,847	2,4	53,5
	Nova Roma do Sul	3.347	0,99	4,4	0,830	1,2	6,0
	Picada Café	5.182	1,04	5,8	0,819	2,1	7,4
	S. Fco de Paula	20.540	0,41	4,1	0,757	8,4	58,9
	São Marcos	20.105	0,59	4,4	0,843	1,7	54,2

**Fonte: o Autor**

Numa análise comparativa entre as regiões (fronteira e serra/centro) são possíveis vários apontamentos, o primeiro deles refere-se aos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEBs, onde a média dos municípios da fronteira alcança o índice de 3,79, já na região central e serrana esta média sobe para 4,42. Com relação ao crescimento anual da população, dos doze municípios da fronteira, dez deles apresentam um decréscimo populacional. Por outro lado, dentre os quatorze municípios da região serrana/central, apenas três apontam um decréscimo. Com relação ao IDH, na região da fronteira, apenas dois municípios possuem um índice que ultrapasse a casa dos 0,7. Já na região serrana/central, apenas três estão na casa dos 0,7, estando todos os demais acima de 0,8. Com relação ao percentual de indigência e pobreza, na região da fronteira, dos doze municípios, onze deles possuem mais de 9% de pobres e indigentes dentre sua população, já na região serrana e central, apenas um município (dentre os catorze) possui mais de 9% de pobres e indigentes.

A próxima análise diz respeito à cidade de São Borja em relação aos municípios da Serra/Centro. Com relação ao porte populacional deste grupo de municípios da 4ª CRE, Caxias do Sul apresenta-se como a maior cidade com 435.482 habitantes e o menor índice populacional pertence a Nova Pádua com 2.445 habitantes. Neste grupo São Borja ocupa o segundo lugar com 61.662 habitantes. Em relação ao **IDH** São Borja mantém o segundo posto em sua CRE com o índice de 0,798%, em comparação com a 4ª CRE Serra/Centro, o maior índice é de 0,897% da cidade de Caxias do Sul e o menor índice é da cidade de Jaquirana, com o número de 7,34%. Neste grupo São Borja ocupa a antepenúltima posição, com um IDH de 0,798. Em relação ao **Percentual de renda** apropriada pelos 20% mais ricos, a cidade de São Borja ocupa o primeiro lugar com um percentual na casa dos 65,1%. Neste mesmo item, Nova Roma do Sul ocupa o

menor índice com 6,0%.

Em relação ao **crescimento anual**, São Borja ocupa o penúltimo lugar, ficando atrás apenas de Jaquirana. Cabe destacar que neste grupo de cidades, apenas três apresentam um decrescimento populacional. Quanto ao **IDEB**, a cidade de São Borja ocupou a penúltima posição com índice de 3,6, sendo que o maior índice está com a cidade de Picada Café com 5,8, e o menor índice com a cidade de Jaquirana na casa dos 2,8. Em relação ao percentual de **indigência e Pobreza** a cidade de São Borja ocupa o segundo lugar com 9,7%. Neste grupo o maior índice está com a cidade de Jaquirana com 21% e o menor índice com as cidades de Antonio Prado e Nova Roma do Sul com 2,1%.

Fica evidente que a cidade de São Borja apresenta índices sócios econômicos e educacionais desfavoráveis em relação às regiões serrana e central do Estado. Tais indicadores apontam para a necessidade de políticas públicas voltadas à desconcentração de renda e promoção da justiça social, as quais precisam caminhar juntas com as políticas educacionais.

Porque então esses dados nos ajudam a entender que a Unipampa assume uma relevância social na região de fronteira?

Ao defendermos o discurso de uma educação de qualidade ou mesmo do papel importante da educação como catalizadora de mudanças sociais, Dourado (2007) reforça que o desafio está em conferir ao termo qualidade educacional, uma conotação socio-histórica, não reduzida apenas à questão do rendimento escolar. Nesse sentido, para o autor, pensar a qualidade social da educação implica assegurar um processo pedagógico pautado pela eficiência, eficácia e efetividade social, de modo a contribuir com a melhoria da aprendizagem dos educandos, em articulação com a melhoria das condições de vida e de formação da população. Logo, a melhoria da qualidade da educação brasileira estará envolta em princípios, que são tanto técnicos quanto políticos, e na produção e implementação de ações que promovam condições de melhoria educacional.

A educação não pode ser compreendida numa dimensão salvacionista, ou seja, que ela é a saída para todos os problemas da humanidade, porém ela pode sim contribuir no processo de rompimento do que Bourdieu chama de reprodução social. De acordo com Nogueira e Nogueira (2002) de acordo com Bourdieu, a escola teria um papel ativo – ao definir seu currículo, seus métodos de ensino e suas formas de avaliação – no processo social de reprodução das desigualdades sociais.

Mais do que isso, ela cumpriria o papel fundamental de legitimação dessas desigualdades, ao dissimular as bases sociais destas, convertendo-as em diferenças acadêmicas e cognitivas, relacionadas aos méritos e dons individuais. Podemos considerar que a política educacional que fomenta o ensino superior privado contribui para aumentar as desigualdades socioeconômicas entre as classes sociais?

De acordo com Santos (2004) as políticas de ensino superior precisam responder positivamente às demandas sociais pela democratização radical da universidade, pondo fim a uma história de exclusão de grupos sociais e seus saberes de que a universidade tem sido protagonista ao longo do tempo e, portanto, desde muito antes do atual fazer de globalização capitalista.

Segundo Sguissardi (2000, p.13) o Brasil país está entre os países de pior desempenho educacional no terceiro grau entre os países deste continente. Para ele é “imperativo reafirmar sempre que isto reflete a realidade de um país cuja população em geral sobrevive em situação socioeconômica das mais desiguais e injustas do planeta”, e no qual, mercê dos modelos de desenvolvimento e décadas de políticas educacionais conservadoras adotados pelas elites dominantes, “o saber e a educação foram via de regra entendidos muito mais como mercadoria de interesse privado ou dádivas para semicidadãos, do que como bens públicos universais coletivos da cidadania”.

Para Casassus (2002, p.38), um dos temas que vem sendo amplamente discutido “é a questão do acesso à educação superior, onde o aluno de baixa renda não tem acesso ao ensino superior público”. A desigualdade de renda tem um impacto notório no acesso e na permanência da educação.

Nesse sentido, cumpre mostrar a relevância social através dos indicadores sociais e educacionais de diversas maneiras de contribuir com a comunidade local.

### **3.4. ANÁLISE DOS DADOS REFERENTES AO IMPACTO DA UNIPAMPA – CAMPUS SÃO BORJA.**

Passaremos agora a fazer uma análise propriamente dita do impacto de implantação da Unipampa, mais especificamente o campus de São Borja. Optamos pela análise em relação ao ano de 2014, pela dificuldade de acesso a informações referente aos anos anteriores.

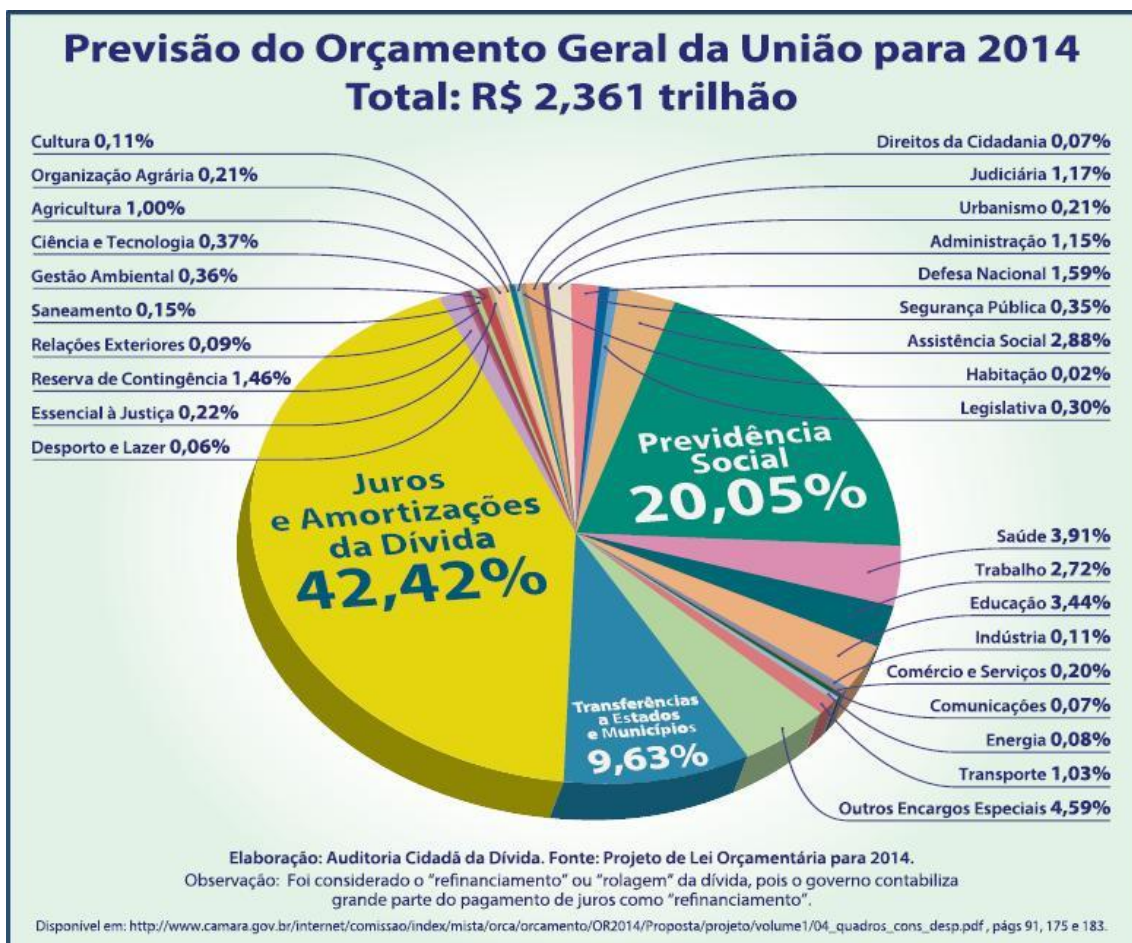


Os dados estão distribuídos e categorizados da seguinte forma:

- Dados financeiros referentes a proventos e construções;
- Bolsas de Estudo;
- Ensino, pesquisa e extensão.

Antes de entrarmos especificamente nos dados da Unipampa, apresentaremos dados referentes à previsão do Orçamento Geral da União para 2014, com a dotação prevista para o Ministério da Educação. Orçamento este aprovado pelo Congresso Nacional no ano de 2013, para entrar em exercício a partir do dia 1º de janeiro de 2014. O Orçamento Geral da União é elaborado pelo Ministério do Planejamento, e encaminhado para ser aprovado pelas duas casas legislativas, a Câmara Federal dos Deputados e pelo Senado Federal, para depois voltar ao Poder Executivo e ser sancionado pela Presidente da República, e entrando em vigor, no momento de sua publicação no Diário Oficial da União.

Gráfico 1 – Previsão do orçamento Geral da União para 2014.



Fonte: Projeto de Lei Orçamentária para 2014. Elaboração: Auditoria Cidadã da dívida.

O gráfico a cima apresenta a origem da verba governamental para a aplicação do programa REUNI do Ministério da Educação, que vem do orçamento anual da União do ano de 2014. O orçamento esta previsto conforme o texto constitucional da carta magna do país. Sendo que, dos 3,44% referentes ao investimento na educação do orçamento da União, demonstraremos a seguir o montante que chegou até a Unipampa campus São Borja, e impactou em âmbito local de forma direta na comunidade local.

A seguir apresentamos os dados e a análise dos mesmos.

### 3.4.1. DADOS FINANCEIROS REFERENTES AOS PROVENTOS E CONSTRUÇÕES.

Nas tabelas seguintes são apresentados os investimentos do campus São Borja em proventos pagos a servidores, terceirizados.

Tabela 2- Investimentos do campus São Borja em proventos a Servidores - 2014

Docentes	65
Técnicos Administrativos	51
Total de servidores públicos	116
Folha de pagamento funcionalismo	R\$ 594.000,00

*Fonte: Administração Campus UNIPAMPA – São Borja*

Tabela 3 – Investimentos do Campus São Borja – Terceirizados - 2014

Limpeza	7	750	R\$ 5.250,00
Portaria	2	750	R\$ 1.500,00
Motoristas	3	1650	R\$ 4.950,00
Manutenção	4	750	R\$ 3.000,00
Seguranças	4	850	R\$ 3.400,00
Total	20		R\$ 18.110,00

*Fonte: Administração Campus UNIPAMPA – São Borja*

Tabela 4 – Pagamento Campus São Borja a servidores e terceirizados – 2014

Total folha de pagamentos	R\$ 612.100,00
Ano	R\$ 7.345.200,00
Ano + 13° salário	<b>R\$ 7.957.300,00</b>
Imposto Renda Médio	R\$ 2.148.471,00
Imposto Direto	R\$ 537.117,75

*Fonte: Administração Campus UNIPAMPA – São Borja*

Tabela 5 - Obras concluídas na Unipampa – Campus de São Borja até 2014

Prédios	M2	Valores
Cercamento e guaritas	660 m2	R\$ 406.320,87

Restaurante	371,35 m2	R\$ 512.000,00
Acadêmico I	1750 m2	R\$ 1.146.305,05
Acadêmico II	2.303,04	R\$ 1.451.503,04
Total investimento obras		R\$ 5.606.128,96

*Fonte: Administração Campus UNIPAMPA – São Borja*

Tabela 6 - Obras em andamento da Unipampa

Casa Estudante	M2	R\$ 2.900.662,96
Administrativo 2 Fase	M2	R\$ 2.386.810,10
Pavimentação	M2	R\$ 968.812,72
Total investimento obras		R\$ 6.256.285,72

*Fonte: Administração Campus UNIPAMPA – São Borja*

Tabela 7 - Total de Investimentos na Unipampa

Total de investimentos	R\$ 19.819.714,70
------------------------	-------------------

*Fonte: Administração Campus UNIPAMPA – São Borja*

### 3.4.2. BOLSAS DE ESTUDO.

No ano de 2009, foi implantado o Programa Bolsas de Permanência (PBP). Esse Programa auxilia os estudantes de graduação, em comprovada situação de vulnerabilidade socioeconômica. O PBP atua em duas frentes, pois, ao mesmo tempo em que viabiliza a permanência na Universidade, possibilitando a continuidade dos estudos e evitando a evasão, vincula a manutenção a critérios acadêmicos, a fim de promover a melhoria do desempenho acadêmico e evitar a retenção. (PDI 2014, pág. 59).

Os investimentos se dão através de programas, que no seu aporte vem com projetos definidos para determinadas demandas, como a permanência do estudante no curso, através de auxílio à moradia na cidade, a sua mobilidade através do transporte urbano, e o seu sustento com alimentação diária.

No Programa Bolsas de Permanência, o estudante poderá receber auxílio financeiro nas seguintes modalidades, conforme solicitação do estudante e comprovação das necessidades:

Auxílio-alimentação – contribui com as despesas decorrentes das necessidades de refeição diária do aluno;

□ Auxílio-moradia – atende aos alunos cuja residência é externa ao município onde está localizado o seu Campus ou que não residam em região urbana pertencente ao município do seu Campus e que necessitam fixar residência em região urbana no município do seu Campus;

□ Auxílio-transporte – contribui com as despesas de transporte vinculadas às atividades acadêmicas regulares. São realizadas edições anuais de seleção para entrada de beneficiários no Programa. Para se inscrever, o estudante necessita apresentar a documentação exigida nos termos do edital, a fim de comprovar sua situação de vulnerabilidade socioeconômica, juntamente com o formulário de inscrição. (PDI 2014, pág. 60).

A seleção dos bolsistas ocorre de acordo com o estabelecido em edital, havendo, necessariamente, etapas de inscrição, seleção, recursos e divulgação de resultados. A seleção compreende a avaliação socioeconômica pela equipe técnica, formada por profissionais de Serviço Social, com base na documentação apresentada e considerando os critérios estabelecidos no edital, cujo trabalho resultará na classificação dos beneficiados, de acordo com a ordem de prioridade de concessão do benefício. Essa etapa culminará na divulgação dos resultados no site e nos murais institucionais. Durante a seleção e o acompanhamento dos beneficiários, poderão ser realizadas entrevistas e visitas domiciliares, a critério do Assistente Social. (PDI 2014, pág. 60).

O estudante que ingressa no Programa poderá receber os benefícios até encerrar suas atividades letivas por ocasião da colação de grau, desde que continue atendendo aos critérios acadêmicos (semestral) e de renda (anual), por meio de comprovação periódica ao Núcleo de Desenvolvimento Educacional (NUDE) de sua Unidade. Para manter-se no Programa, o estudante deve apresentar desempenho acadêmico igual ou superior a 60% nas disciplinas em que estiver matriculado no semestre anterior, não obter nenhuma reprovação por frequência no semestre anterior, manter-se matriculado em, no mínimo, 20 créditos semanais e participar dos processos de reavaliações acadêmica e socioeconômica. A reavaliação acadêmica ano a partir de dados arquivados desde 2011, nas três modalidades de bolsas, alimentação, moradia e transporte.

Tabela 8 – Programa Bolsa Permanência 2011.

Bolsas	Alimentação 1868	Moradia 1501	Transporte 1750	Valor total
Valores	R\$205.700,00	R\$195.390,00	R\$122.500,00	R\$523.590,00

Fonte: PRAEC UNIPAMPA

Tabela 9 - Programa Bolsa Permanência 2012.

Bolsas	Alimentação 2338	Moradia 1823	Transporte 2180	Valor total
Valores	R\$292.380,00	R\$328.040,00	R\$152.850,00	R\$773.270,00

Fonte: PRAEC UNIPAMPA

Tabela 10 – Programa Bolsa Permanência 2013.

Bolsas	Alimentação 2726	Moradia 1800	Transporte 2603	Valor total
Valores	R\$354.380,00	R\$379.760,00	R\$182.120,00	R\$916.260,00

Fonte: PRAEC UNIPAMPA

Tabela 11 – Programa Bolsa Permanência 2014.

Bolsas	Alimentação 2488	Moradia 1466	Transporte 2361	Valor total
Valores	R\$194.155,00	R\$37.110,00	R\$165.340,00	R\$696.605,00

Fonte: PRAEC UNIPAMPA

Na tabela abaixo se encontram o número de alunos beneficiados com os referidos auxílios dos programas de bolsa permanência na Unipampa campus São Borja, com dados fornecidos pela PRAEC (Pró-reitoria de Assuntos Estudantis e Comunitários), e os referidos valores aplicados a cada um.

Tabela 12 – Alunos beneficiados do PBP campus São Borja.

Ano	Nº de alunos
2012	325
2013	367
2014	295

Fonte: PRAEC UNIPAMPA CAMPUS SÃO BORJA.

Nos dados acima se pode observar o montante que a política pública do Governo Federal, através do Ministério da Educação, e do Programa REUNI, vem fazer circular na economia da cidade de São Borja anualmente e de forma direta, somente com as bolsas do programa de permanência, atingindo assim, empresa de transporte coletivo público, estabelecimento de alimentação e empresas de locação de imóveis e locadores particulares. Mostrando de forma bem clara o impacto socioeconômico na cidade, atingindo parte de sua população, que acaba por receber esses dividendos em suas receitas mensais.

### 3.4.3. ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO.

Com relação ao ensino destacamos o número de alunos ingressantes na Unipampa e o número de alunos formados:

Tabela 13 – Alunos ingressantes na Unipampa – Campus São Borja

Ano	Número de alunos
<b>2006</b>	156
<b>2007</b>	160
<b>2008</b>	164
<b>2009</b>	155
<b>2010</b>	293
<b>2011</b>	289
<b>2012</b>	344
<b>2013</b>	362
<b>2014</b>	358
<b>TOTAL</b>	<b>2281</b>

Fonte: Secretaria Acadêmica. UNIPAMPA CAMPUS SÃO BORJA

Tabela 14 – Alunos diplomados na Unipampa – Campus São Borja

Ano	Número de alunos
<b>2006</b>	
<b>2007</b>	
<b>2008</b>	
<b>2009</b>	
<b>2010</b>	150
<b>2011</b>	102
<b>2012</b>	74
<b>2013</b>	102
<b>2014</b>	36
<b>Total</b>	<b>462</b>

Fonte: *Secretaria Acadêmica. UNIPAMPA CAMPUS SÃO BORJA*

Com relação à pesquisa desenvolvida no Campus de São Borja, segue tabela abaixo. Salientamos que estes dados referem-se apenas a dados disponíveis na Plataforma Sippee (Sistema de Informação de Projetos de Pesquisa, Ensino e Extensão) da Unipampa.

Tabela 15 – Projetos de Pesquisa e Extensão – Campus São Borja

Período	Projetos de Pesquisa	Projetos de Extensão
<b>2011 a 2014</b>	50	54

Fonte: Sippee. *UNIPAMPA CAMPUS SÃO BORJA*

Os projetos de pesquisa e extensão possuem um impacto direto e indireto na região, a curto, médio e longo prazo, sendo que as pesquisas desenvolvidas na sua grande maioria abordam problemas e desafios da região. É o que percebemos em alguns títulos de projetos de pesquisa e extensão disponíveis na plataforma Sippee:

- [Pesquisa etnográfica sobre o consumo de mídia entre os jovens na fronteira oeste do Rio Grande do Sul](#)
- [Cooperativismo e economia solidária no Pampa;](#)
- [O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica \(Ideb\) e o perfil dos alunos e professores nas Escolas de São Borja: um estudo comparativo entre o Colégio Estadual Getúlio Vargas e a Escola Municipal de Ensino Fundamental Vicente Goulart;](#)

- Responsabilidade social e sustentabilidade dos conceitos às práticas: uma análise a partir das ações e estratégias de comunicação das empresas arroseiras da Fronteira Oeste do Estado;
- [Elites e autoritarismo: prosopografia da elite política são-borjense \(1964-1985\)](#);
- [O que é política? Construção de cultura política e cidadania nas escolas de São Borja](#);
- [Universidade e educação básica: refletindo sobre o Ideb e a qualidade de ensino na Escola de Educação Básica Pe Francisco Garcia - São Borja-RS](#);
- [Hora de Falar de Bullying”: Regando a semente nas Séries Iniciais do Ensino Fundamental](#).

Conforme percebemos são temáticas que buscam atender diferentes demandas na cidade e região, ligadas à educação, política, responsabilidade social e inclusão social.

Esta análise do impacto da Unipampa na cidade de São Borja visa contribuir, mas sem esgotar o debate do referido tema para o bom desempenho da política pública do Ministério da Educação.

### **3.5. REFLEXÕES SOBRE A ANÁLISE.**

A análise que se faz da política pública, do Programa REUNI, do Governo Federal proveniente do Ministério da Educação, teve como objetivo contribuir para a continuação do desempenho eficaz da mesma, no campus São Borja da Unipampa. A referida análise demonstra que a Unipampa reflete positivamente na comunidade local, onde se percebe o incremento socioeconômico, com o decorrer do tempo.

No ano de 2006, aponta Zalewski (2013), o valor de um terreno era da ordem de R\$ 8.000,00 a R\$ 12.000,00 nos bairros mais próximos ao centro da cidade e de R\$ 5.000,00 nos bairros mais distantes. Em Novembro de 2013 os valores são de R\$ 60 mil a 100 mil nos bairros mais próximos e R\$ 40 mil a 50 mil em bairros mais distantes. Um crescimento médio de 650%, enquanto a inflação do INPC de Outubro de 2006, mês de início da Unipampa São Borja até Novembro de 2013, foi de 47%, e 65% pelo INCC, o índice que mede os custos da construção civil e impacta diretamente nos preços dos imóveis.



Segundo Zalewski (2013), os aluguéis em 2006 eram em torno de R\$ 250,00 a R\$ 300,00. Enquanto que a média atual foi de R\$ 600,00. Aumento de 100%, bem acima dos 55,8% calculados no IGPM, o índice que reajusta os aluguéis. Estamos falando em média simples, numa rápida procura nas imobiliárias constatam-se aluguéis com valores já em torno de R\$ 850,00 a R\$900,00.

Na implantação da Unipampa eram praticamente inexistentes os imóveis para locação, os poucos que tinham eram sempre precários. Logo em 2007 começaram a reformar prédios abandonados e também a reformar casas existentes para locação, prédios começaram a ser construídos e muitos proprietários começaram a locar até mesmo peças de dentro de sua moradia para que os estudantes tivessem onde morar. Pode-se afirmar que este foi um dos impactos mais significativos após a implantação da Unipampa no município. É o que aponta o estudo de Zalewski (2013).

Para Zalewski (2013), a situação ainda é bem melhor que de outros municípios onde também tiveram a implantação de Campus universitário, como Alegrete, Itaqui, Bagé, São Gabriel, onde os aluguéis facilmente ultrapassam os R\$ 1.200,00 por mês e os preços para aquisição subiram ainda mais que os verificados em São Borja. Estes dados foram obtidos por relatos de servidores e alunos dos demais Campi da Unipampa.

Ferrera (1998, p.10), considera que as instituições são “um conjunto de práticas sociais que, com alguma persistência, moldam e constroem as interações entre indivíduos e a coletividade. Essas práticas sociais são tipicamente disciplinadas por organizações e regras formais (constituições, leis e regulamentos), mas sempre se apoiam sobre específicos pressupostos cognitivos e normativos”. Portanto, políticas como esta se aplicam de forma direta para a sociedade, tendo amparo legal, e se justificando em função das demandas da sociedade, local e regional, numa amplitude nacional do programa.

A importância do programa, REUNI, para ajudar a alavancar o desenvolvimento regional aos poucos começa a mostrar seus resultados, sabendo que investimentos desse montante tem um prazo mais longo para dar resultados realmente eficazes, mas, desde já alguns reflexos na comunidade local começou-se a ser percebido através de estudos feitos, com pesquisas e levantamentos de dados, sendo isso, pelo que se percebe, apenas a fase inicial de implementação da política pública, na cidade e na região, com essa amostra de dados, logo se vê, a relevância da ação.

A análise dessa política pública no recorte, UNIPAMPA campus São Borja, é algo muito importante por que poderá contribuir na organização do planejamento estratégico ao se fazer a ligação entre os pontos fortes, fracos, ameaças e as oportunidades para o bom andamento das ações dos gestores, no desenvolvimento da política pública. Ela aponta, nas ações executadas os resultados dos mesmos, sendo dessa forma, um balizador para percebermos o desempenho da política pública e seus resultados na prática.

A análise SWOT, consoante informa Serra (2004), é um instrumento muito útil nas organizações, pois por intermédio dela, pode-se relacionar metodicamente, em um gráfico, quais são as forças, as fraquezas, as oportunidades e as ameaças que rondam a empresa, ajudando a gerenciá-las para melhorar o desempenho. A sigla tem origem inglesa de quatro palavras, Strength: força; Weakness: fraqueza; Opportunities: oportunidades; Threats: ameaças.

Goldschmidt (2003) escreve que a análise SWOT é dividida em duas partes: o ambiente externo à organização (oportunidades e ameaças) e o ambiente interno à organização (pontos fortes e pontos fracos). A autora lembra que o ambiente interno pode ser controlado pelos dirigentes da organização, já que ele é o resultado de estratégias de atuação definidas pelos próprios dirigentes da empresa. Desta forma, quando um ponto forte é percebido na análise, ele deve ser ressaltado, e quando um ponto fraco é identificado, a organização deve agir para controlá-lo ou, pelo menos, minimizar seu efeito.

Serra (2004), explica que a função fundamental da análise SWOT é possibilitar a escolha de uma estratégia adequada, para que a empresa alcance determinados objetivos, a partir de uma avaliação crítica dos ambientes internos e externos. Observe a figura a seguir:

Gráfico 2 - Representação gráfica clássica da análise SOWT.

Forças	Fraquezas
Ameaças	Oportunidades

Segundo o autor, a avaliação do ambiente externo costuma ser dividida em duas partes: Fatores macroambientais, como questões demográficas, econômicas, tecnológicas, políticas, legais etc. Fatores microambientais, como os beneficiários,

suas famílias, as organizações congêneres, os principais parceiros, os potenciais parceiros etc. Uma coisa é perceber que o ambiente externo está mudando, outra é ter competência para adaptar-se a estas mudanças, aproveitando as oportunidades e ou enfrentando as mesmas. Ou seja, não se pode esquecer que, da mesma maneira que ocorre com relação ao ambiente externo, o ambiente interno deve ser monitorado permanentemente.

Nesta análise, percebesse o desenvolver da política pública nas ações dos gestores da Unipampa desde, a Direção até os demais servidores. Observando, os dados, é possível demonstrar a efetivação das ações administrativas da instituição.

A Gestão atual da Unipampa campus São Borja, passa pelo primeiro mandato, onde no qual, já pode aplicar e desenvolver as metas comprometidas durante o período de campanha eleitoral para a direção do referido campus, na qual foi eleita em 2012. Como o início do prédio administrativo 2, a casa do estudante, o calçamento do pátio, instalação de ar condicionado nas salas. O desenvolvimento dessas metas foi projetado em consonância com o próprio programa de desenvolvimento da Unipampa no cenário regional. Com isso, houve uma aceleração em muitos projetos que demandavam ações de desempenho.

Conforme afirmou Dagnino (2008) a análise de uma política diferente da avaliação, reforça a importância da apreciação dos processos que, em última instância, determinam as características gerais da política. Foi o que realizamos nesta análise dos dados, compreendermos que há um processo de relevância social por parte da Unipampa, tanto no que concerne à questão financeira (proventos e bolsas) quanto à questão da pesquisa e extensão realizada pelos docentes e discentes. Percebe-se um processo de aproximação cada vez maior entre a Universidade e a comunidade.

Foi possível perceber que uma política educacional como o REUNI não se efetiva automaticamente, ela necessita de uma política de gestão e administração estratégica, por parte dos gestores do campus, assim se observa através da análise SWOT, que a gestão se articulou para corrigir as “ameaças”, que entre outras coisas, se tinha o atraso em obras. Colocar em ação através de reuniões com a Reitoria os pedidos para as necessidades urgentes, assim aproveitando as “oportunidades” para os pleitos do campus, e, usando a “força” de seu corpo docente para com projetos que se possam inserir na comunidade, fazendo da mesma uma aliada, mesmo que a universidade fique um pouco retirada do restante

da cidade, e isto, se percebe como um ponto “fraco”, ainda desse modo, todo o empenho é para que a Unipampa possa cumprir seu papel de inserção na cidade e na região.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O trabalho procurou fazer uma análise, para fins de observação, das ações da gestão da Unipampa campus São Borja, possibilitando uma contribuição para as futuras avaliações da política pública, do Programa REUNI, e seus administradores, e demais atores sociais envolvidos no processo, possam desempenhar com êxito maior esta política educacional na região.

A contextualização do primeiro capítulo veio contribuir para mostrar as mais variadas formas de ações políticas de desenvolvimento da educação superior, versando sobre a origem da universidade, na história da humanidade, desde seus mais remotos meios de disseminar o conhecimento, e propagação do saber. Passando pelas mais antigas escolas e seus pensadores, cruzando pelo medievo, onde se deu a corrida pela busca do conhecimento.

Uma interessante observação se fez a respeito da avaliação do ensino superior, principalmente por sua origem, em países que acreditaram na criação de universidades como forma de capacitação intelectual de suas sociedades, tendo como referências a Inglaterra, e os Estados Unidos. A referida avaliação era usada como método de auferir e qualificar os novos acadêmicos para as universidades.

A inserção do Brasil nesse contexto deu-se muito depois do surgimento da universidade pelo mundo, em função principalmente da dominação de Portugal sobre a colônia, mas com o passar do tempo sentiu-se a necessidade de entrar nesse circuito de transformação intelectual, que se propagava pelo mundo, principalmente por influência do capital, que se alastrava pela terra.

Nesse discorrer histórico, levantou-se uma linha do tempo de surgimento de várias universidades pela Europa, de onde se espalhou pelo mundo, chegando ao Brasil; onde temos uma nova relação de Instituições de Ensino Superior, desde o período da colônia, passando pelo Império e República, chegando até os governos atuais, e seus desempenhos para a construção de novas universidades no país.

A partir do contexto histórico acerca do surgimento da educação superior e subsequentemente o da avaliação como instrumento de correção das ações na educação foi possível perceber como a educação se torna uma aliada do capital econômico. Os governos se apropriaram da educação para implantar dentro dos seus projetos econômicos de crescimento nacional e expansão o uso das

tecnologias, que por meio da educação passam a serem instrumentos de expansão do capital.

No Brasil após anos de estagnação da educação superior, o Governo Federal começou a investir nas políticas públicas em prol da Reestruturação e Expansão das Universidades, através do Programa REUNI do Ministério da Educação e Cultura (MEC). Programa que oportunizou a criação de novas universidades, em regiões estrategicamente estudadas para ser fator de desenvolvimento regional.

A análise desta política na cidade de São Borja revelou que são injetados recursos através dos salários dos servidores e terceirizados, bolsas de permanência para estudantes que necessitam de auxílio, bolsas de projetos de pesquisa e extensão, conforme a pesquisa documental levantada no presente trabalho. A política pública se faz perceber, com a inserção no mercado local do aumento da arrecadação de tributos do próprio município de São Borja, constatado no decorrer do trabalho.

No tocante aos recursos aplicados em salários de servidores e prestadores de serviços terceirizados chegaram ao total de R\$ 7.957.300,00; em obras prontas R\$ 5.606.128,96; em obras em andamento R\$ 6.256.285,72; o que no total do exercício de 2014 fecha um investimento global de R\$ 19.819.714,70 somente no campus Unipampa de São Borja. Recursos estes que aportam no município e região.

A aplicação de investimentos em 2014 no Programa de Bolsas Permanência que abrange o auxílio-alimentação para 2488 alunos com o valor de R\$ 194.155,00, auxílio-moradia para 1466 alunos com o valor de R\$ 37.110,00 e auxílio-transporte para 2361 alunos com o valor de R\$ 165.340,00. Atingindo 295 alunos beneficiados. O que vem totalizando um montante anual de R\$ 696.605,00; no campus São Borja.

Dada a importância às pesquisas desenvolvidas no Campus de São Borja. Salientamos que dentro de projetos de pesquisas são 50 o número de projetos de pesquisas, e 54 projetos de extensão, já executados no campus até 2014. Estes referem-se apenas a dados disponíveis na Plataforma Sippee (Sistema de Informação de Projetos de Pesquisa, Ensino e Extensão) da Unipampa.

Os dados mostram que o total de alunos matriculados no campus São Borja é no ano de 2014 é no total de 358 alunos, e que diplomados consta o montante de 36, sendo que ainda faltam cursos a preencher o quadro de formandos, por motivo de atraso no calendário acadêmico devido a greve, e a recuperação de aulas ocasionou tal demora.

Estudos mostram que a vinda da política pública do REUNI com a Unipampa para São Borja ocasionou um aumento no valor dos imóveis, tanto no aluguel, quanto no valor dos imóveis para venda. Um aumento em mais de 100%, em termos de valores, ficando acima do IGPM. E sendo que outros campi onde a Unipampa está instalada têm preços maiores que em São Borja.

Com isso, se observou que alguns investimentos começaram a surgir na cidade devido ao advento da universidade. O segmento da construção civil começou a aquecer com a reforma de casas velhas, com objetivo de alugar; e a construção de novas casas e prédios com apartamentos, para venda e locação, com isso trazendo um incremento para as imobiliárias locais.

Destarte, o surgimento da UNIPAMPA, na metade sul, do estado do Rio Grande do Sul, e a implantação deste Programa, que visa o desenvolvimento regional, e a volta da expansão da educação superior no país. Desse modo, o recorte local feito, tendo como objeto a Unipampa campus São Borja, para análise, mostrou a aplicação direta de recursos financeiros que são injetados diretamente na economia da cidade.

A crítica fica por conta da gestão anterior do campus local, que deixou muitas obras atrasar e com isso prejudicando o desenvolvimento do campus com relação aos demais da universidade. Sendo que à análise SWOT mostra o bom desempenho da gestão atual no campus São Borja, o que começa a recolocar o campus junto aos demais que estão em plena fase de implementação da política pública do REUNI.

Paralelo a isso, os egressos desta universidade, com os instrumentos oferecidos, no campo conhecimento científicos, através das competências teórico-metodológicas, ético-político, podem atuar de maneira a responder os anseios da sociedade regional.

A análise desta política educacional demonstrou, a partir dos dados coletados que, concretamente está sendo promovida uma política de ensino superior voltada ao fomento de equidade social. Retomando a contextualização histórica sobre a política educacional dos anos 90, percebe-se claramente que esta política do REUNI visa realocar a educação da esfera privada para a pública, contribuindo para que ela abandone uma dimensão mercadológica. O aluno deixa de ser cliente e passa a ser visto como cidadão.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Rhoberta Santana de. **A implantação do REUNI na Universidade Federal do Pará: um estudo de caso do Campus Universitário de Altamira.** Pará, 2011. Disponível em:  
<http://www.gepes.belemvirtual.com.br/arquivos/File/RHOBDissertacao%20completa%203.pdf>. Acesso em 10/11/2014.
- BAQUERO, Marcelo, CREMONEZE, Dejalma. **Desenvolvimento regional, democracia local e capital social.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.
- BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, DF: MEC, 1995.
- CALDERÓN, Adolfo I. **Universidades mercantis: a institucionalização do mercado universitário em questão.** São Paulo: Editora Fundação SEADE, 2000.
- CASASSUS, Juan. **A escola e a desigualdade.** Brasília: Plano, 2002.
- CATTANI, D.; HOLZMANN, L. **Dicionário de Trabalho e Tecnologia.** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006
- CHAUI, M. *A universidade pública sob nova perspectiva.* **Rev. Bras.Educ.**, Rio de Janeiro, n. 24, dez. 2003.  
 Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782003000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782003000300002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 25 set. 2014.
- CUNHA, L. A. **A universidade temporã.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- DAGNINO, Renato. **Neutralidade da ciência e determinismo tecnológico: um debate sobre a tecnociência.** Campinas: Ed. Campinas, 2008.
- DEITOS, Roberto Antonio. **Os Organismos Internacionais e a Política Educacional Brasileira.** In: XAVIER, Maria Elizabete S. P. (Org.). *Questões de Educação Escolar*, Campinas, São Paulo: Alínea, 2007. v. 1, p. 33-56.
- DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria?** **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, out. 2004 . Disponível em:  
 <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302004000300004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000300004&lng=pt&nrm=iso)> Acesso em: 25 set. 2014
- DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação de: políticas educacionais e reforma da educação superior.** São Paulo: Cortez, 2003.



DIVERSA, Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, Ano 12 – Nº20 – Abril de 2013. <https://www.ufmg.br/online/diversa/>

FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da Educação : atuais tendências, novos desafios**. São Paulo : Cortez, 1998.

FINATTI, B. E. **Perfil sócio, econômico e cultural dos estudantes da Universidade Estadual de Londrina-UEL- Indicadores para implantação de uma política de assistência estudantil**. Juiz de Fora: Libertas, 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI**. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro , v. 16, n. 46, abr. 2011 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782011000100013&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782011000100013&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 24 nov. 2014

\_\_\_\_\_; CIAVATTA, Maria. **Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado**. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 24, n. 82, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php? =S0101-73302003000100005&lng=pt&nrm=iso>>. Acesso em: 10 jan. 2014

GRAMMS, Lorena; LOTZ, Érika. **Administração Estratégica e Planejamento**. Paraná: Ed. Não consta, ano: n/d.

GUINDANI, Evandro Ricardo. **O Processo de Produção do Conhecimento nos PPGs de Teologia [tese]: da institucionalização à inserção no sistema Capes/** Evandro Ricardo Guindani; orientador: Lucídio Bianchetti. Florianópolis, SC, 2011.

GILES, T R. **História da Educação**. São Paulo: Ed. Pedagógica e Universitária Ltda., 1987.

KOGA. Y.M.N. **MERITOCRACIA E DOCÊNCIA: Um objeto multifacetado**. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica – São Paulo-SP. 2013.

LÜDKE, M; ANDRÉ, M. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MANCEBO, D. **Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e mercantilização do conhecimento**. *Educação & Sociedade*, Campinas, v.25, n. 88, p. 845-866, out. 2004. Especial.

MARONEZE, Luciane FrancieliZorzetti; LARA, Ângela Mara de Barros. **A política educacional brasileira pós 1990: novas Configurações a partir da política neoliberal de Estado**. CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 9., Curitiba. *Anais...* Curitiba: PUC-PR, 2009. Disponível em:

<[http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/3126\\_1394.pdf](http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/3126_1394.pdf)>

Acesso em: 24 out. 2014

MARTINS, Sergio P. **Direito do Trabalho**. São Paulo: Ed. Atlas, 2000.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005

NOGUEIRA, Claudio M. M. **A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições**. Educ. Soc. vol.23 no.78 Campinas, 2002.

OLIVEIRA, Ramon de. **Agências multinacionais e a educação profissional brasileira**. Editora Alínea, Campinas, SP, 2011.

PASSOS, J. **Teologia e outros saberes: uma introdução ao pensamento teológico**. São Paulo: Paulinas: 2010

PEREIRA, G.; COSTA, N. O Estudo de Caso: alternativa ou panaceia? In: BIANCHETTI, L.; MEKSENAS, P. (Org.). **A trama do conhecimento: teoria, método e escrita em ciência e pesquisa**. Campinas: Papyrus, 2008. p.18-45.

\_\_\_\_\_. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)**. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Brasília: 2007.

Universidade Federal do Pampa, **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014 - 2018** -- Bagé: UNIPAMPA, 2013.

ROSSATO, Ricardo. **Universidade: nove séculos de história**. Passo Fundo: UPF, 2005.

ROTTA, Edeimar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul?** Porto Alegre, FSS/PUCRS, Tese de Doutorado, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. - 3º Ed., - São Paulo: Cortez, 2011.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SERRA, F. A. R. TORRES, M. C. S. e TORRES, A. P. **Administração Estratégica: conceitos, roteiro prático e casos**. Rio de Janeiro : Reichamn e Affonso Editores, 2004.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educ. Soc.* [online]. 2008, vol.29, n.105, pp. 991-1022. ISSN 0101-7330. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302008000400004>.

SGUISSARDI, Valdemar. **Reforma universitária no Brasil - 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro**. *Educ. Soc.* [online]. 2006, vol.27, n.96 [citado 2014-08-01], pp. 1021-1056. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302006000300018&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000300018&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 0101-7330. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302006000300018>.

SHIROMA, Eneida; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003

TOUSSAINT, Eric. **A bolsa ou a vida: a dívida externa do Terceiro Mundo: as finanças contra os povos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

TRÓPIA, Patrícia V. Revista de Educação PUC. Campinas, N°22, 2007. <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/view/200/183>

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZALEWSKI, Nilson L. **O impacto de implantação da Universidade Federal do Pampa no município de São Borja – RS**. Unipampa: Sippee, 2013.

ZILLES, U.; QUADROS, O. *Identidade, desafios e futuro das universidades católicas*. Porto Alegre: Edipucrs, 1993.

WANDERLEY, L. E. W. **O Que é Universidade?** São Paulo: Brasiliense, 2003.

\_\_\_\_\_. **Orçamento Geral da União para 2014**. Disponível em: <http://csbbrasil.org.br/divida-consumira-mais-de-um-trilhao-de-reais-em-2014/>  
Acesso em: 10/11/2014.

