

A evolução do ensino superior brasileiro na perspectiva do desenvolvimento regional
Changes in brazilian higher education in view of regional development
La evolución de la educación superior brasileña en la perspectiva del desarrollo regional

Recebido: 28/11/2019 | Revisado: 29/11/2019 | Aceito: 02/12/2019 | Publicado: 17/12/2019

Diogo Martins Gonçalves de Morais

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5681-4044>

Universidade Federal do ABC, Brasil

E-mail: pro7113@cefsa.edu.br

Alex Paubel Junger

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5072-1012>

Universidade Cruzeiro do Sul, Brasil

E-mail: pro15846@cefsa.edu.br

Elisandra Marisa Zambra

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3452-2371>

Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil

E-mail: elisandrazambra@gmail.com

Júlio Francisco Blumetti Facó

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8155-5547>

Universidade Federal do ABC, Brasil

E-mail: julio.faco@ufabc.edu.br

Luis Paulo Bresciani

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6028-4493>

Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Brasil

E-mail: lpbresciani@uscs.edu.br

Resumo

O estudo tem por objetivo elucidar as mudanças promovidas pelo Ministério da Educação no ensino superior brasileiro, aproximando-as das discussões sobre o desenvolvimento regional. Para tanto, são descritas três mudanças específicas ocorridas no ensino superior, sendo a primeira relacionada à concepção do Ministério da Educação sobre a finalidade do ensino superior, o processo de interiorização da oferta de vagas e o movimento de regulação das instituições de ensino pelo Estado, confrontando-as com as ideias dos principais autores que

tratam do desenvolvimento regional no Brasil. Por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, em nível exploratório, conclui-se que tais mudanças são aderentes às prescrições encontradas na literatura sobre o desenvolvimento regional. O resultado do estudo traz a reflexão sobre a influência de tais eventos no desenvolvimento local e regional.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional; Ensino Superior; Políticas Públicas.

Abstract

The study aims to elucidate the changes promoted by MEC in Brazilian higher education, bringing them closer to the discussions about regional development. To achieve this purpose, it describes three specific changes in higher education, such as its aims, the number of vacancies increased in countryside; and the regulation process of educational institutions from the Federal State. Thereby, it's connecting different authors' ideas about regional development in Brazil. Throughout a bibliographic and documentary research, in an exploratory level, it concludes that those changes mentioned are prescribed by leading authors. This research results bring the hypothesis about the influence of such events in regional development.

Keywords: Regional Development; Higher Education; Public Policy.

Resumen

El estudio tiene como objetivo dilucidar los cambios promovidos por el Ministerio de Educación en la educación superior brasileña, acercándolos a las discusiones sobre el desarrollo regional. Con este fin, se describen tres cambios específicos en la educación superior, el primero relacionado con la concepción del Ministerio de Educación sobre el propósito de la educación superior, el proceso de internalización de las vacantes y el movimiento de regulación de las instituciones educativas por parte del Estado, confrontarlos con las ideas de los principales autores que se ocupan del desarrollo regional en Brasil. A través de una investigación exploratoria bibliográfica y documental, se concluye que tales cambios están en línea con las prescripciones encontradas en la literatura sobre desarrollo regional. El resultado del estudio refleja la influencia de tales eventos en el desarrollo local y regional.

Palabras clave: Desarrollo Regional; Educación Superior; Políticas Públicas.

1. Introdução

Os estudos sobre Desenvolvimento Regional são, por essência, multidisciplinares e têm sido inseridos no âmbito dos cursos de Administração.

Nesse meio, discute-se a necessidade de adoção de estratégias de gestão para o desenvolvimento que considere o âmbito local e regional, sendo que, como parte desse contexto.

Exemplos dessas discussões são apresentadas por Lorens (2001), como as mudanças institucionais necessárias nos diferentes níveis territoriais e funcionais da administração pública - nas esferas federal, estadual e municipal - e o acordo com outros agentes, como a sociedade, as instituições privadas, as organizações do terceiro setor, as universidades, dentre outros.

O mesmo autor sugere que sejam necessários novos esquemas de regulação mesoeconômicos para promover a articulação entre os diversos atores locais. Assim, o Estado tem alterado o seu papel, deixando de ser o elemento principal na organização da economia regional, nacional e mundial, e passando a exercer marco cooperativo de regulação. E nesse âmbito, a vinculação do sistema de educação à qualificação e capacitação dos recursos humanos do território por meio das Instituições de Ensino Superior torna-se essencial.

Apresenta-se, assim, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, em nível exploratório, o estudo que tem por objetivo ‘elucidar as mudanças promovidas pelo MEC no ensino superior brasileiro, aproximando-as das discussões sobre o desenvolvimento regional’. Para tanto, serão descritas três mudanças específicas ocorridas no ensino superior, confrontando-as com as ideias dos principais autores que tratam do desenvolvimento regional no Brasil.

Uma das mudanças no ensino superior apontada se refere ao movimento de interiorização da oferta de vagas, observado pelos números de novas Instituições de Ensino Superior (IES) e novos alunos concluintes, de 2001 a 2017, se comparadas as capitais com o interior dos estados.

Outra mudança estaria relacionada à concepção do MEC quanto à finalidade do Ensino Superior, explicitada na proposta da última LDB e concretizada por meio de ações do Estado.

Por fim, há a mudança de papel do MEC, assumindo uma postura reguladora, observado pela criação do SINAES e pela busca do aperfeiçoamento do instrumento de avaliação, desde a sua criação.

2. Metodologia

A natureza deste estudo tem caráter predominantemente exploratório, pois amplia a discussão sobre um fenômeno social observado, que diz respeito à educação brasileira, à luz de ideias que explicam o desenvolvimento regional. Conforme Hair et al (2005), a pesquisa exploratória é útil quando as questões de pesquisa são vagas ou há pouca teoria disponível para orientar as previsões. Ou seja, seu principal intuito é levantar hipóteses, ao invés de testá-las.

No que se refere à coleta de dados, utilizou-se as técnicas de levantamento bibliográfico e documental. De acordo com Gil (2010) a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de materiais já elaborados tais como livros e artigos científicos.

No caso desse estudo, buscou-se a literatura sobre desenvolvimento regional e local, bem como as referências na legislação sobre a expansão e principais marcos regulatórios do ensino superior.

3. Referencial Teórico

Nesta seção, são apresentados os posicionamentos de estudiosos que abordam o desenvolvimento regional. Em seguida é feita uma apresentação do contexto social em que se deu o início da expansão do ensino superior no Brasil e os dados do Censo da Educação Superior, realizado pelo Ministério da Educação (MEC), sobre o processo de interiorização da oferta de vagas no ensino superior. Além disso, são pontuadas as principais mudanças na concepção do ensino superior, marcadas pelo projeto de reforma universitária, posto em ação em 2004 pelo então Ministro Fernando Haddad. Por fim, apresenta-se a evolução dos instrumentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES, desde a sua criação até o ano de 2017.

3.1 As Discussões sobre o Desenvolvimento Regional

Foi a partir da II Guerra Mundial que as políticas e estratégias voltadas ao desenvolvimento e as discussões teóricas em torno do desenvolvimento socioeconômico de países e regiões ganharam força na academia, nos meios políticos e na mídia. O desenvolvimento regional passa a ser considerado um processo de mudança onde há diferentes aspectos que precisam ser considerados, como variações, especificidades, atores e

agentes em múltiplos contextos, fazendo com que seja necessário que cada região adote seus próprios mecanismos e parâmetros de desenvolvimento (Siedenberg, 2008).

O fenômeno da globalização contribuiu significativamente para as mudanças nas concepções sobre o Estado-nação. A partir da década de 1970, acentuou-se o processo de transformação produtiva e observou-se, no Brasil, uma redefinição do papel do Estado, o qual passou a valorizar o poder regional e local.

A partir da década de 1980, as teorias do Desenvolvimento Regional sofreram grandes transformações. Uma explicação para o fato está na crise fiscal do Estado, a descentralização do poder que transfere responsabilidades ao governo local, as transformações nos modos e meios de produção, além da ascensão do neoliberalismo. Esses acontecimentos fizeram emergir novas teorias para explicar o desenvolvimento local, o que fez surgir o conceito de desenvolvimento regional endógeno.

Conforme Amaral Filho (2007), o desenvolvimento regional endógeno consiste no processo de crescimento econômico interno que visa ampliar a capacidade de agregação de valor sobre a produção e de absorção da região, em que um desdobramento é a retenção do excedente gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Este processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou região.

Como resposta aos desafios globais e locais surge uma concepção mais recente abordada na literatura sobre as vertentes do novo regionalismo (Gil *et al*, 2013). A vertente ‘globalista’ busca implementar políticas voltadas para fora do território, trabalha com variáveis como a volatilidade dos fatores de produção, o aumento da capacidade tecnológica de transportar e digerir informações numa escala mundial e a tendência mundial de um aumento do papel dos serviços na estrutura das economias regionais. A vertente regionalista enfatiza o papel das especificidades e capacidades do próprio local, visando conduzir de modo virtuoso a inserção da região no contexto mais recente da globalização.

E nesse aspecto destaca-se a importância dos sistemas de educação e da capacitação como elemento determinante para reforçar as capacidades de desenvolvimento da região, melhorar a competição dos recursos humanos e estimular as atitudes criativas e inovadoras. Entretanto, Llorens (2001) afirma que não basta destinar recursos à educação geral para promover a equidade social, é preciso uma educação mais contextualizada e territorializada.

E nessa direção, o autor assevera que a educação superior faz parte desse processo, na medida que potencializa os níveis de qualificação, qualidade e flexibilidade dos recursos

humanos, que são determinantes na capacidade das empresas para enfrentar as mutações estruturais.

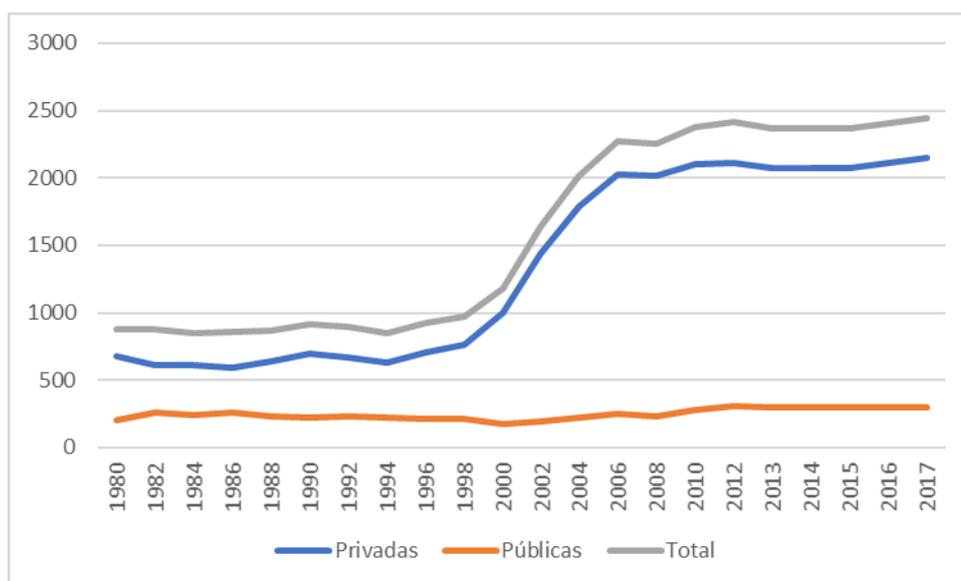
Para Diniz e Crocco (2006), as políticas de desenvolvimento regional visam à incorporação de aspectos institucionais (formais e informais, tais como conhecimento, rotinas, capital social e cultura, entre outros) no entendimento da dinâmica regional, e a valorização da capacidade local para o combate às desigualdades inter e intrarregionais.

Conforme Almeida (2008), as atividades de pesquisa e ensino devem ser desenvolvidas e direcionadas para o desenvolvimento econômico e social bem como para a educação dos estudantes e avanço do conhecimento, o que é complementado por Haddad (2008), que menciona a necessidade de se pensar nos enlaces da educação com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social, pois é no território que as clivagens culturais e sociais – entendidas no contexto como a separação ou diferenciação de grupos da população, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem. Toda discrepância de oportunidades educacionais pode ser territorialmente demarcada: centro e periferia, cidade e campo, capital e interior. Tais clivagens podem ser vistas também entre bairros de um mesmo município, entre municípios, entre estados e entre regiões do País.

3.2 Expansão, internacionalização e interiorização em uma nova concepção de Ensino Superior no Brasil

Nos últimos anos, o Brasil tem experimentado mudanças significativas na oferta e concepção da Educação Superior, que passou a contar, desde 1996, com o aumento significativo no número de IES privadas, conforme pode ser visto na Figura 1.

Figura 1 – Crescimento do número de Instituições de ensino superior no Brasil (1980-2017)



Fonte: Elaboração própria com dados do censo da educação superior.
Disponível em www.portal.inep.gov.br/superior-censosuperior. Acesso em 20/11/2019.

Na leitura dos dados do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP) sobre a expansão do ensino superior no país, observa-se que em 2000 havia um pouco mais do que 1.000 Instituições de Ensino Superior (IES). Em 2017, onde foram realizados os últimos estudos do Ministério da Educação, até a elaboração deste projeto, o número de IES subiu para 2.407 IES, apresenta mais do que o dobro no número de IES (Brasil, 2019).

Na medida em que o sistema de ensino superior se amplia, modificam-se também os seus objetivos, como é possível observar nas diferentes versões da Lei de Diretrizes e Bases da Educação brasileira (LDB).

Na 1ª edição, de 1961, o artigo 66 diz: 'O ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes, e a formação de profissionais de nível universitário'. Na 2ª edição, de 1971, foram tomadas algumas providências sobre a educação básica e o ensino superior não foi citado, porém, na 3ª e última versão, de 1996, há no artigo 43 as seguintes diretrizes:

O ensino superior tem a finalidade de:

- I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

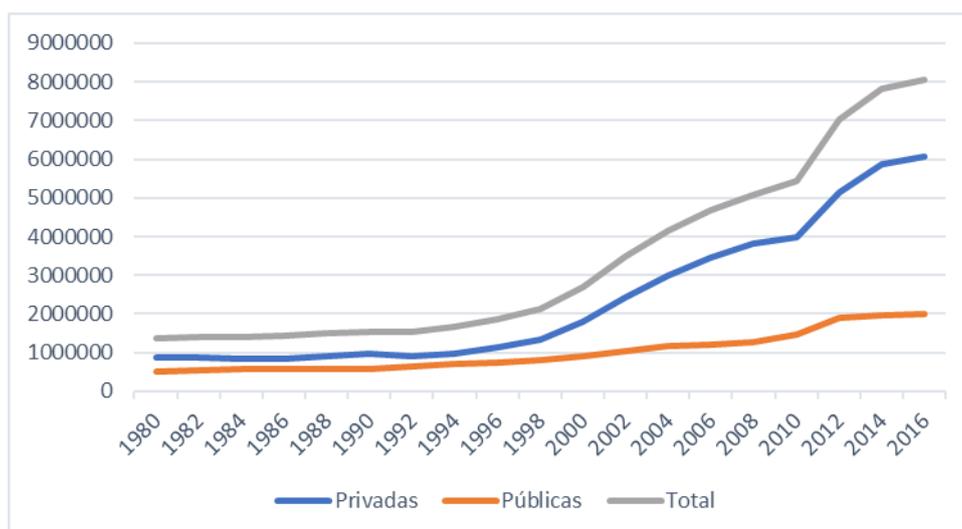
V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição (Brasil, 1996).

Observa-se, pela LDB de 1996, o fortalecimento da relação entre o ensino acadêmico, a pesquisa e desenvolvimento econômico e social, sugerindo que as Instituições de Ensino Superior (IES) ‘participem mais ativamente do desenvolvimento das regiões em que estão inseridas’, conforme é explicitado no item VI da LDB (1996). Tal mudança de concepção, associada ao aumento no número de IES, teve como suposta consequência um aumento significativo no número de matrículas no ensino superior. Os números são apresentados na Figura 2.

Figura 2 – Crescimento do número de matrículas nas Instituições de ensino superior no Brasil (1980-2016).



Fonte: Elaboração própria com dados do censo da educação superior.

Disponível em www.portal.inep.gov.br/superior-censosuperior. Acesso em 20/11/2019.

Os dados do Censo da Educação Superior mostram que em 2003 havia 1.859 Instituições de Ensino Superior (IES) com 16.505 cursos de graduação e 3.936.933 estudantes matriculados. Em 2017, onde foram realizados os últimos estudos do Ministério da Educação, até a elaboração deste projeto, o número de IES subiu para 2.407 IES, com um total de 8.052.254 estudantes matriculados, sendo que 82,3% matriculados nas IES privadas (Brasil, 2019).

Dentro desse contexto, marcado pelo crescimento do ensino superior no país e pela mudança de sua missão, definida pelas novas diretrizes na LDB de 1996, iniciou-se, ainda no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, um movimento de regulação do ensino, com a obrigatoriedade do recredenciamento das instituições de ensino superior, precedida de avaliações, além da necessidade de renovação periódica para o reconhecimento dos cursos superiores.

Em 2001, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), onde foram traçadas as definições acerca da organização do ensino, além de metas e estratégias para que estas fossem alcançadas. Exemplo disso foi o estabelecimento de meta para a ampliação das matrículas no ensino superior de jovens entre 18 e 24 anos, de 12% para 30%.

Durante o primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em agosto de 2003, a Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC) promoveu o Seminário “Universidade: por que e como reformar”, com o objetivo de integrar intelectuais com as Comissões de Educação do Senado e da Câmara dos Deputados.

Nessa mesma direção, em novembro de 2003, o MEC, com apoio da UNESCO, do Banco Mundial e da ONG internacional ORUS (*Observatoire International des Réformes*

Universitaires) realizou o Seminário Internacional “Universidade XXI: novos caminhos para o ensino superior”. Nesses dois eventos, diversos temas foram debatidos para a redefinição de uma agenda para o ensino superior (Santos & Cerqueira, 2009).

Dentro desse contexto de reformas e mudanças, em abril de 2004 a Secretaria de Educação Tecnológica publicou o documento ‘Políticas públicas para a educação profissional e tecnológica’, reafirmando o papel estratégico dessa modalidade dentro de sua política econômica nacional (Takahashi, 2010).

Desta maneira, houve um redimensionamento da educação profissional no Brasil. A organização e o incentivo dados pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec/MEC) a essa modalidade educacional trouxeram uma nova perspectiva de formação superior para o Brasil que já existe em outros países (Parecer CNE/CES nº 436/2001).

Na mesma direção, é possível citarmos a ampliação no número de Institutos Federais, por meio da Lei nº 11.892/08, que criou 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET); as políticas afirmativas de cotas raciais por meio da Lei nº 12.711/2012, que garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos; os programas de financiamento do ensino superior (FIES), por meio da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001; a criação, por meio de Medida Provisória, do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o programa ciência sem fronteiras.

Além do aumento do número de matrículas e do número de IES no Brasil, observa-se uma mudança geográfica de sua oferta, o que faz diminuir a assimetria existente na formação e disponibilidade de força de trabalho de obra qualificada, quando comparadas as capitais brasileiras com o interior dos Estados. A Tabela 1 apresenta os números que ilustram tais diferenças.

Tabela 1 - Número de alunos concluintes de cursos presenciais no período 2001-2017.
Região | Categoria | Número de alunos concluintes (em mil)

	adm	2001			2017			Variação (%)		
		Capitais	Interior	Total	Capitais	Interior	Total	Capitais	Interior	Total
<i>Norte</i>	Públicas	6,3	2,2	8,5	13,7	12,2	25,9	117%	455%	205%
	Privadas	4,4	1	5,4	31	7,9	38,9	605%	690%	620%
<i>Nordeste</i>	Públicas	19,0	18	37	28,9	37,8	66,7	52%	110%	80%
	Privadas	14,9	2,8	17,8	81,6	40,3	121,9	448%	1339%	585%
<i>Centro-oeste</i>	Públicas	6,2	6	12,2	10,6	11,4	22	71%	90%	80%
	Privadas	13,9	4,6	18,5	47,6	20,3	67,9	242%	341%	267%
<i>Sudeste</i>	Públicas	17,6	32,1	49,6	24,6	61,6	86,2	40%	92%	74%
	Privadas	71,4	104,8	176,2	157,3	215,3	372,6	120%	105%	111%
<i>Sul</i>	Públicas	7,9	17,4	25,3	11,9	25,2	37,1	51%	45%	47%
	Privadas	11,9	33,6	45,5	25,6	82,5	108,1	115%	146%	138%

Fonte: Elaboração própria com dados do censo da educação superior. Disponível em www.portal.inep.gov.br/superior-censosuperior. Acesso em 20/11/2019.

Os números apresentados na Tabela 1 mostram esta característica nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, sendo que nesta última chegou a aumentar 455% no interior de seus estados, contra um aumento de 117% nas capitais, quando comparadas as IES públicas, de 2001 a 2017.

É possível supor que esse fenômeno seja consequência do crescimento do número de IES, observado na Tabela 2, que tende a penetrar novos territórios, interiorizando sua oferta, ou além de refletir e ser pressionado pelo aumento do número de alunos concluintes do ensino médio, conforme afirma Takahashi (2010).

Tabela 2 - Número de Instituições de Ensino Superior – IES no período 2001-2017.

Região	Categoria adm.	Número de IES		
		2001	2017	Variação (%)

		Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total
Norte	Públicas	11	1	12	20	4	24	82%	300%	100%
	Privadas	30	19	49	78	63	141	160%	232%	188%
Nordeste	Públicas	20	26	46	26	40	66	30%	54%	43%
	Privadas	98	67	165	216	235	451	120%	251%	173%
Centro- oeste	Públicas	6	11	17	11	8	19	83%	-27%	12%
	Privadas	65	80	145	111	110	221	71%	38%	52%
Sudeste	Públicas	20	55	75	32	124	156	60%	125%	108%
	Privadas	206	461	667	269	696	965	31%	51%	45%
Sul	Públicas	8	25	33	9	22	31	13%	-12%	-6%
	Privadas	46	136	182	102	272	374	122%	100%	105%
Total		510	881	1391	874	1574	2448	71%	79%	76%

Fonte: Elaboração própria com dados do censo da educação superior. Disponível em <www.portal.inep.gov.br/superior-censosuperior>, acesso em 20/11/2019.

Os números apresentados na Tabela 2 mostram as diferenças dos números de IES entre capitais e interior dos estados, com destaque para as regiões Nordeste, Norte e Sudeste, sendo que nesta última chegou a aumentar 125% no interior de seus estados, contra um aumento de 60% nas capitais, quando comparadas as IES públicas, de 2001 a 2017.

Nesse aspecto, propõe-se como segunda hipótese desta pesquisa, que esse fenômeno possa ser relacionado às dinâmicas do desenvolvimento local, que dentro das condições contemporâneas de globalização e intenso processo de transformação, representa também uma forma de integração econômica com o contexto nacional, que gera e redefine oportunidades e ameaças aos territórios, exigindo seu posicionamento estratégico (Buarque & Bezerra, 1994).

As políticas sociais, como saúde, higiene e educação, entre outras, devem deixar de ser consideradas como políticas assistenciais, para passar a fazer parte das políticas de desenvolvimento, já que ajudam a criar e formar o recurso estratégico principal, composto pelas pessoas (Llorens, 2001).

Nesse âmbito entende-se que é importante analisar qual é o tipo de universidade que consegue atender as demandas atuais, caracterizada por mudanças globais, em que o conhecimento e sua difusão são fatores centrais. Existe a necessidade de se pensar em um novo modelo de universidade, não apenas como provedora de recursos humanos e

conhecimento científico, mas também como fomentadora da inovação e do desenvolvimento econômico (Etzkowitz, 2008), ao que acrescentamos a necessária capacidade de suporte ao desenvolvimento regional.

Desta maneira, observa-se que as principais discussões sobre o desenvolvimento regional exprimem, em um processo de afirmação e validação, com as principais mudanças de expansão e concepção observadas no ensino superior brasileiro.

3.3 A evolução do sistema de avaliação do ensino superior

Em 1995, por meio da Lei 9.131/95, foi estabelecido no país o Exame Nacional de Cursos, que ficou conhecido como “Provão”. Tal exame era aplicado, à época, a todos os alunos concluintes de grande parte dos cursos superiores existentes no Brasil. Além disso, o Ministério da Educação (MEC) passou a promover o Censo de Educação Superior e a Avaliação das Condições de Ensino por meio de visitas de comissões externas às instituições de ensino superior.

Os resultados destas avaliações permitiram a classificação anual de cursos, baseada em uma escala de cinco níveis: os estratos A, B, C, D e E. Esses conceitos se tornaram indicadores da qualidade desses cursos, ajudando assim a orientar os futuros ingressantes em relação à escolha do curso e da instituição que o oferecia.

Em 2002, após amplo debate de especialistas em educação, foi formada uma comissão, cujo trabalho teve como objetivo sugerir mudanças significativas ao sistema de avaliação notadamente centralizado no instrumento ‘Provão’. Assim, em agosto de 2003, a comissão propôs um novo sistema, denominado SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) que, após um período de discussão e negociação no Congresso, foi formalmente instituído por meio da Lei 10.861, de 14 abril de 2004.

Esse novo sistema incluía uma diferente abordagem para o exame de cursos, chamada ENADE (Exame Nacional de Avaliação do Desempenho de Estudante); mas também incluía outras dimensões, tais como a auto-avaliação das instituições de ensino superior, a avaliação externa e, por fim, a avaliação específica de cada curso de graduação, realizada por avaliadores selecionados pelo Ministério da Educação.

A quantidade de alunos e cursos avaliados em cada edição apresentou forte crescimento no período, e as avaliações passaram a ser trienais. O Quadro 1 expõe as principais características dessa evolução do sistema de avaliação do ensino superior brasileiro.

Quadro 1 - Evolução do sistema de avaliação do MEC

Ano de aplicação	Quantidade de cursos	Indicadores
1996-2003	Primeira edição: 573 Última edição: 5.798	Exame Nacional de Cursos (“Provão”)
2004	2.184	Enade, ciclo de 3 anos
2005	5.511	Enade, IDD, ciclo de 3 anos
2006	5.388	Enade, IDD, ciclo de 3 anos
2007	3.239	Enade, IDD, infraestrutura, organização didático-pedagógica, titulação e regime de contratação dos docentes, compilados no chamado CPC, ciclo de 3 anos.
2008	7.329	IGC e CPC, ciclo de 3 anos.
2009	6.804	IGC e CPC, ciclo de 3 anos.
2010	4.143	IGC e CPC, ciclo de 3 anos.
2011	8.814	IGC e CPC, com o uso dos resultados do ENEM para o cálculo do IDD, ciclo de 3 anos.
2012	7.228	IGC e CPC, com o uso dos resultados do ENEM para o cálculo do IDD, ciclo de 3 anos.
2017	10.570	IGC e CPC, com o uso dos resultados do ENEM para o cálculo do IDD, ciclo de 2 anos.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MEC-INEP (BRASIL, 2018).

Observa-se no Quadro 1 que de 1996 a 2017, do “provão” ao Enade realizado de dois em dois anos, muitas mudanças aprimoraram o processo de avaliação do ensino superior. A seguir são detalhadas tais mudanças.

A quantidade de indicadores adotados e divulgados pelo MEC aumentou de um para cinco. Em 2004, o único indicador utilizado era o ENADE, derivado do desempenho de alunos ingressantes e concluintes nas provas aplicadas.

Em 2005, foi instituído pelo INEP, o Índice de Diferença de Desempenho (IDD), procurando responder às críticas que apontavam um possível favorecimento de instituições públicas na obtenção de conceitos mais elevados, em função do nível dos alunos ingressantes.

O Conceito Preliminar de Curso (CPC), instituído em 2007, passou a combinar diversas medidas relativas à qualidade do curso, como as informações de infra-estrutura e instalações físicas, recursos didático-pedagógicos e corpo docente oferecidas por um curso, o desempenho obtido pelos estudantes concluintes e ingressantes no Enade, bem como os resultados do Indicador da Diferença entre os Desempenhos Esperado e Observado (IDD).

No ano de 2008, inicia-se uma nova etapa nas avaliações em larga escala e as Instituições de Ensino Superior (IES) também passam a ter um indicador de qualidade, chamado Índice Geral de Cursos (IGC). O IGC é basicamente uma combinação dos indicadores dos CPCs dos cursos de graduação oferecidos pela IES e das notas atribuídas aos programas de pós-graduação pela CAPES. Além disso, os pesos das medidas que compõe o

CPC passaram por mudanças, ocorrendo uma maior valorização das medidas relacionadas à titulação do corpo docente, conforme é apresentado na Tabela 3.

Tabela 3 - Mudanças nos pesos das medidas que compõe o CPC

Medidas que compõe o CPC	Pesos			
	2007	2008	2011	2017
% de Doutores	12%	20%	15%	15%
% de Mestres	--	5%	7,5%	7,5%
% de docentes em Regime de tempo integral	7%	5%	7,5%	7,5%
Nota de Infraestrutura	3%	5%	7,5%	7,5%
Nota da Organização didático-pedagógica	8%	5%	7,5%	5%
Nota da Oportunidade de ampliação da formação acadêmica e profissional	--	--	---	2,5%
IDD	30%	30%	35%	35%
Enade	40%	30%	20%	20%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados oriundos do MEC-INEP (BRASIL, 2018).

Observa-se que nas duas últimas mudanças nos pesos para a composição do CPC houve uma diminuição do peso da participação do estudante, de 70%, quando somados o IDD com o Enade em 2007, para 55% em 2017.

Finalmente, em 2011, os alunos ingressantes deixaram de realizar as provas do ENADE, e para a composição do IDD, passou-se a utilizar os resultados do ENEM.

4. Análise e Discussão dos Resultados

Observou-se, a partir da LDB de 1996, que as reformas passaram a ocorrer no sistema educacional com o intuito de alinhar as estratégias educacionais nacionais ao contexto internacional e à forma de inserção do país na nova ordem da chamada “economia globalizada”.

Nesta direção, pode-se mencionar o Plano Nacional de Educação, que buscou um novo posicionamento no contexto internacional, ao estabelecer metas de ampliação do número de vagas no ensino superior. Tal proposta teve como consequência a criação de programas como o FIES, o Prouni, a criação do programa ciência sem fronteiras e criação de cotas raciais para ingressos em universidades e institutos federais, além da ampliação do número de institutos federais e mudança em sua organização acadêmica, com maior autonomia.

Observou-se também que o país vem seguindo a tendência de alguns países da Europa e Estados Unidos, ao oferecer cursos superiores de tecnologia, que são mais aderentes às particularidades de cada região (Parecer CNE/CES n° 436/2001).

Desta forma, a trajetória de reformas do ensino superior concorda, enquanto fato histórico, com as prescrições de Llorens (2001), de que as políticas micro e mesoeconômicas devem caminhar em sintonia com as políticas macroeconômicas, garantindo eficiência e competitividade dos diferentes tecidos produtivos locais.

O fenômeno de interiorização converge com os argumentos de Amaral Filho (2007) sobre o desenvolvimento regional endógeno, uma vez que tal processo promove dinâmicas de retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões, inclusive na forma de estudantes, docentes e servidores que são incorporados à população das localidades que recebem as novas universidades e, portanto, passam a ter renda e consumo transferidos para esse novo circuito local.

Sobre o conceito de novo regionalismo, com as vertentes global e local, como apresentado por Gil (2013), observa-se que o processo de interiorização das IES pode ser entendido como de caráter regionalista, uma vez que concebe a implantação de universidades como forma de promover o desenvolvimento do território ampliando suas capacidades e competências territoriais.

Quanto à criação do SINAES e o conjunto de mudanças que este sistema sofreu nos últimos anos, observa-se nesta dinâmica a mudança do papel do Estado, que deixa de ser o elemento principal na organização da economia regional, nacional e mundial, e passa a exercer marco cooperativo de regulação e fomento do desenvolvimento, é prescrito por Llorens (2001) que sugere ser necessários novos esquemas de regulação mesoeconômicos para promover a articulação entre os diversos atores locais.

5. Considerações Finais

Considerando as três mudanças promovidas pelo Ministério da Educação, conclui-se que a mudança de concepção expressa pela LDB, o processo de interiorização das IES e o aperfeiçoamento do SINAES ocorrem no contexto de uma maior exposição dos mercados locais, previstos na literatura sobre o desenvolvimento regional, dada a intensidade do processo de globalização.

Destaca-se também a emergência de uma estratégia continuada de ampliação do acesso ao sistema de ensino superior, reforçada pela decisão política da interiorização de universidades, especialmente de âmbito federal.

Diante disso, aponta-se a necessidade de se intensificar os estudos sobre a integração entre as forças locais (governamentais e não governamentais) aos programas e políticas educacionais vigentes, uma vez que seu fortalecimento se faz supostamente presente no processo de desenvolvimento regional.

Enquanto proposta para estudos futuros, há a necessidade de avaliar a influência de cada um dos programas citados nos sucessivos estágios de desenvolvimento socioeconômico das diferentes regiões receptoras de novas unidades do sistema de ensino superior. Dado o curto período decorrido do início do processo recente de interiorização, cabe recomendar, no médio prazo, a realização de pesquisas nessa direção.

Por fim, reiteramos que o presente estudo busca contribuir para o debate sobre as mudanças ocorridas no ensino superior nos últimos 10 anos no Brasil, visando também aproximá-las do debate sobre os estágios e as dinâmicas de desenvolvimento territorial em diferentes regiões brasileiras.

Como possibilidades de estudos futuros, recomenda-se o aprofundamento das relações causais aqui apontadas, por meio de entrevistas aos tomadores de decisão envolvidos nas principais mudanças educacionais apresentadas.

Referências

Llorens, F. (2001). *Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política*. Rio de Janeiro, BNDES.

Almeida, M. (2008). Innovation and entrepreneurship in Brazilian universities. *International Journal of Technology Management & Sustainable Development*. v.7, n.1.

Amaral Filho, J. Celso Furtado e a economia regional. In: Sabóia, J. & Carvalho, F. (org). (2007). *Celso Furtado e o Século XXI*. Rio de Janeiro, IE-UFRJ.

Brasil (1996). Lei n. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Brasil (2001). Plano Nacional de Educação. Editado pela Lei n° 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Brasília: MEC, 2001. Disponível em <www.portal.mec.gov.br>, acesso em 20/11/2019.

Brasil (2018). Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. Normas técnicas para o cálculo do CPC. Disponível em www.portal.inep.gov.br. Acesso em 20/11/2019.

Brasil (2019). Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. Sinopses Estatísticas da Educação Superior. Disponível em www.portal.inep.gov.br/superior-censosuperior. Acesso em 20/11/2019.

Buarque, S.C. & Bezerra, L. (1994) *Projeto de desenvolvimento municipal sustentável bases referenciais*. Projeto Áridas. Recife.

Diniz, C.C. & Crocco, M.A. (2006) *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Etzkowitz, H. (2010) *Raising our game: technology transfer and academic entrepreneurship at Stanford University*. Human Sciences and Technology Advanced Research Institute. Stanford.

Gil, A. C. (2010) *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5 ed. São Paulo: Atlas.

Gil, A. C.; Oliva, E. C.; Novaes, M. B. C. & Silva, E. C. (2013) Fundamentos científicos da gestão para o desenvolvimento da regionalidade. *Revista de Ciências da Administração*, v. 15, n. 35, p. 68-81.

Haddad, F. (2008) *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Hair, J. JR. et al. (2005) *Fundamentos de Métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman.

Santos, A.P. & Cerqueira, E.A. (2009) Ensino Superior: trajetória histórica e políticas recentes. In: *IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul*. Florianópolis/SC.

Siedenberg, D. (2008) *A gestão do desenvolvimento: ações e estratégias entre a realidade e a utopia*. In: Becker, D. & Wittmann, M. *Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul, Edunisc.

Takahashi, A.R.W. (2010). Cursos superiores de tecnologia em gestão: reflexões e implicações da expansão de uma (nova) modalidade de ensino superior em administração no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v.44, n. 2, p. 385-414.

Porcentagem de contribuição de cada autor no manuscrito

Diogo Martins Gonçalves de Moraes – 30%

Alex Paubel Junger – 10%

Elisandra Marisa Zambra – 25%

Júlio Francisco Blumetti Facó – 10%

Luis Paulo Bresciani – 25%