

# **POLÍTICAS DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: NOTAS SOBRE O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2001).**

Patrícia Martins

## **Introdução**

A Educação é a base de um povo. A história do Brasil evidencia esta premissa ao revés. Da literatura que versa a respeito podemos citar, o clássico livro “Raízes do Brasil”, de Sérgio Buarque de Holanda que numa perspectiva psicológica e sociológica discorre sobre um processo político, que ceifa na origem a educação brasileira. Holanda (2002) tece uma comparação entre a colonização espanhola e portuguesa, para explicitar a lógica de exploração e expropriação gerada pelo regime patriarcal e escravagista imposto pelos lusitanos, cujos reflexos se percebem no presente. Dentre as heranças do passado destacamos uma Educação que divide dois grandes grupos, aqueles que podem e aqueles que não podem pagar pelo ensino de qualidade. Curiosamente, a educação básica pública se volta para o segundo grupo, que conforma a maioria da população.

Para tanto, nossos objetivos consistem em investigar, relatar e discutir as políticas de Educação Superior em curso (2001-2010), como também problematizar a lógica das medidas empreendidas pelo Estado.

Alguns números podem clarificar o nosso foco de pesquisa.

Nos 194.939 estabelecimentos de educação básica do país estão matriculados 51.549.889 alunos, sendo que 43.989.507 (85,4%) estão em escolas públicas e 7.560.382 (14,6%) em escolas da rede privada. (Brasil, 2011). O Ensino Básico público neste país tem se caracterizado pelas ineficientes condições tanto de infra-estrutura quanto nos investimentos na qualificação dos docentes. Por outro lado, a Educação Superior pública, acomoda majoritariamente aqueles que completaram seus estudos na rede particular. Em 2010 o total de matriculados no Ensino Superior chegou à 6,38 milhões, sendo que 1,64 milhões das matrículas são na rede pública e 4,78 milhões na rede privada de ensino.

Verificamos no relatório da Associação de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino (ADIFES, 2011) uma clara concentração de estudantes das classes A e B em detrimento das demais.

Por meio de uma pesquisa exploratória qualitativa com uso de fontes primárias, revisamos o processo de concepção e implantação das políticas de Ensino Superior Brasileiro, considerando a agenda governamental da última década. Destacamos como documento principal de análise, o Plano Nacional de Educação (PNE), promulgado como lei em 2001. Nesta trajetória também analisamos relatórios, entrevistas e indicadores disponíveis (ON LINE) no banco de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

## **Plano Nacional de Educação (2001): Um plano base**

O Plano Nacional de Educação (PNE) pode ser compreendido como um documento mestre neste estudo, porque se além aos objetivos e prioridades que compõe a agenda

governamental do Estado. Sancionado através da lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, o documento tece um diagnóstico de aspectos significativos da educação no país e traça metas a serem cumpridas num prazo de dez anos.

Em seu diagnóstico, alguns dados alarmavam para o baixo índice de matriculados no Ensino Superior em relação aos demais países da América Latina. Em 1998 o contingente da população entre 18 e 24 anos matriculada no Ensino Superior no Brasil era de 12%, enquanto o Chile abarcava, 20,6%, seguido da Bolívia com 20,6% e a Venezuela, com 26%, de sua população em faixa etária equivalente. A Argentina, embora conte com 40% daquela faixa etária, configura um caso à parte, uma vez que adotou o ingresso irrestrito, o que se reflete em altos índices de repetência e evasão nos primeiros anos. (Brasil, 2001)

O perfil dos egressos do Ensino Médio igualmente configurava um dos aspectos do diagnóstico apontados pelo PNE. Em 1998, 55% dos estudantes deste nível frequentavam cursos noturnos; sendo que na rede estadual esta porcentagem subia para 62% o que indicava, haver uma grande probabilidade do aumento da demanda de estudantes carentes para o ingresso no Ensino Superior. Dentre os objetivos e metas do PNE, estaria o aumento deste índice, até o final da década, em 30%. (Brasil, 2001).

Na condição de plano propositivo e teórico, o PNE se centrou na elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino; na redução das desigualdades sociais e regionais, no acesso e permanência “com sucesso na educação pública” (grifo nosso) e na democratização da gestão neste âmbito.

### **Programas de Ensino Superior: Desdobramentos do PNE**

Para alcançar o trinômio, qualidade, avaliação e facilitação de acesso ao Ensino superior o PNE previa um amplo e diverso sistema de avaliação interna e externa que englobasse os setores público e privado, e promovesse a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica. Também estava previsto a criação de políticas que facilitassem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino (Brasil, 2001).

Os objetivos traçados no PNE, que viriam a se configurar em programas do governo, foram explicitados no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), divulgado no ano de 2007.

O PDE configura um plano executivo, ou conjunto de programas, responsável por concretizar as metas estabelecidas no PNE. Como programa de ação, na Educação Superior, o PDE se baseia nos seguintes princípios: i) expansão da oferta de vagas, dado ser inaceitável que somente 11% de jovens, entre 18 e 24 anos, tenham acesso a esse nível educacional; ii) garantia de qualidade, pois não basta ampliar, é preciso fazê-lo com qualidade; iii) promoção de inclusão social pela educação, minorando nosso histórico de desperdício de talentos, considerando que dispomos comprovadamente de significativo contingente de jovens competentes e criativos que têm sido sistematicamente excluídos por um filtro de natureza econômica, iv) ordenação territorial, permitindo que ensino de qualidade seja acessível às regiões mais remotas do País; e v) desenvolvimento econômico e social, fazendo da educação superior, seja enquanto formadora de recursos humanos altamente qualificados, seja como peça imprescindível na produção científico-tecnológica, elemento-chave da integração e da formação da Nação (Brasil, 2007, p.26).

O PDE situa os programas de ação para o cumprimento do PNE, dividindo-os em três instâncias: reestruturação e expansão das universidades, através dos programas, REUNI (Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) e PNAES (Programa Nacional de Assistência Estudantil); democratização do acesso, com o PROUNI (Programa Universidade para todos) e FIES (Financiamento Estudantil) e avaliação com base na regulação, por meio do SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior).

O REUNI, tem como objetivo 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. Para isso o governo previu um investimento de cerca de 2 bilhões de reais para as IFES que aderissem ao REUNI, com base num plano de metas. (Brasil, 2011)

De acordo com a Sinopse de ações do MEC de 2010, o Programa previa, além do aumento de vagas, medidas como a ampliação ou abertura de cursos noturnos, aumento do número de alunos por professor, redução dos custos por aluno, flexibilização de currículos, elevação da taxa de conclusão das graduações presenciais e combate à evasão. O mesmo documento ainda refere que de 2003 a 2011 o número de universidades federais aumentou de 45 para 59 (14 novas), os campus e unidades passaram de 148 para 282 (134 novos), e dos 114 municípios que eram atendidos em 2003, hoje são 237 (aumento de 123 municípios).

Vale ressaltar que estes indicadores suscitam divergências quanto ao seu alcance e intencionalidade, o que será discutido mais adiante.

Para garantir a reestruturação e expansão das Universidades Federais foi lançado em 2010, o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), com a finalidade de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal (Brasil, 2010). Suas ações contam com o auxílio à moradia estudantil, alimentação, transporte, assistência saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. É um programa que dá seus primeiros passos, sendo lido, portanto no campo da intenção.

O PROUNI, por sua vez, criado em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005 tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de Educação Superior (Brasil, 2011)

Um dos propósitos do PROUNI previa a reversão de um cenário negativo quanto ao número de ingressantes no Ensino Superior.

Os dados apresentados, a seguir, evidenciam a expansão do número de bolsas concedidas para o ingresso dos jovens no Ensino Superior, no período de cinco anos. Segundo a Sinopse de Ações do MEC em 2010, o número de contemplados chegou a 748.788 mil bolsas ocupadas, comparado às 95.608 bolsas concedidas em 2005, ano em que iniciou a concessão do benefício, o que representa uma expansão gigantesca de quase 700%.

As iniciativas esboçadas, se revelaram favoráveis quanto ao aumento do acesso à universidade, embora não representem a permanência dos estudantes no Ensino Superior visto que as exigências da vida acadêmica, transcendem em muito, aos valores das mensalidades dos cursos.

No intento de democratizar o acesso ao Ensino Superior foi criado o FIES (Financiamento Ensino Superior), com princípios semelhantes ao antigo Crédito Educativo, reformulado em 2010, e atualmente subsidiado pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Este programa atém-se principalmente às facilidades dos contratos como, a baixa nos juros de 9% para 3,4% ao ano e financiamento de até 100% da mensalidade. O FIES também prevê a ampliação do prazo de pagamento no triplo do tempo da graduação; a criação do Fundo de Garantia de

Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) e, aos estudantes de licenciatura e medicina que se dispuserem a trabalhar nas redes públicas de educação e saúde se prevê a amortização sem dispêndio de 1% da dívida consolidada por mês de trabalho e a ausência da necessidade de um fiador para adesão do contrato. (Brasil, 2010).

Como o programa teve sua estrutura reorganizada recentemente, ainda não se faz possível tecer uma avaliação do seu alcance.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), surge como uma síntese da experiência de diferentes governos na busca da qualidade dos cursos de graduação. Criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, os princípios do SINAES estão vinculados ao conceito de avaliação como processo sistemático e periódico, envolvendo as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes.

Este programa está sob a coordenação da SESu (Secretaria de Educação Superior), cujas atribuições consistem em planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior (Brasil, 2011). Para tal, o SINAES é integrado por uma série de instrumentos complementares, inscritos em auto-avaliação, avaliação externa, ENADE (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes), Avaliação dos cursos de graduação e instrumentos de informação (censo e cadastro).

Os resultados das avaliações, conforme o MEC, possibilitam traçar um panorama da qualidade dos cursos e instituições de educação superior no País, com vistas na eficácia institucional e efetividade acadêmica e social. Estes processos avaliativos são coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), enquanto a operacionalização é de responsabilidade do INEP.

Segundo o MEC, os instrumentos avaliativos não teriam somente a função de avaliar por simples controle ou exigência formal; seus resultados podem ser compreendidos como um instrumento para subsidiar o planejamento de ações e políticas a serem criadas no âmbito da Educação Superior.

Para uma melhor visualização das políticas de Ensino Superior que constam no PNE, e seus desdobramentos em forma de programas, articulados pelo PDE, elaboramos um esquema gráfico, apresentado na Figura 1, abaixo. A figura apresenta o PNE, cujas ações para o alcance das metas governamentais são articuladas pelo PDE. Para cumprir os objetivos referentes à reestruturação e expansão; a democratização do acesso e a avaliação da qualidade do Ensino Superior, se apresentam os programas REUNI e PNAES; PROUNI e FIES e SINAES, respectivamente.

Figura 1 – Por favor, insira aqui.

### **Programas de Educação Superior e seus contrapontos**

Os Programas de Educação Superior analisados (2001-2010) têm sido alvo de polêmicas e discordâncias pertinentes a lógica e o alcance das medidas adotadas, e nos levam a questionamentos.

O PROUNI viabiliza o fácil acesso de estudantes de baixa renda no Ensino Superior. Mas questiona-se se o Programa cumpre a função de promover a democratização do ensino.

Apesar de promover o acesso ao Ensino Superior, por meio de bolsas integrais ou parciais, o PROUNI menospreza um elemento fundamental, inscrito nas condições que garantem

a permanência na universidade. Haja vista que o público alvo é de baixa renda, a falta de recursos tende a resultar em evasão ou inadimplência.

Ademais, as instituições que aderem ao Programa, são isentas de alguns impostos e contribuições, a citar, o IRPJ (Imposto de Renda de Pessoa Jurídica), o CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro líquido), o COFINS (Contribuição Social para financiamento da Seguridade Social) e o PIS, (Contribuição para o programa de Integração Social). Estes incentivos tiveram origens no período do governo militar, cuja política de favorecimento recai no setor privado. Neste sentido, o PROUNI tem sido apontado como via de beneficiamento de instituições particulares, mais do que uma via democratizante de inclusão (Catani, Hey e Gilioli 2006; Carvalho, 2006).

Também se discute, sobre como os propósitos do REUNI, inscritos na expansão da rede federal de ensino, se refletem nas universidades. Conforme alguns autores, aqueles comprometem a autonomia das Universidades Federais (Lima, Azevedo e Catani, 2008; Groppo, 2011).

O SINAES, articulado como um Sistema Nacional de Avaliação se atém às dimensões, institucional, docente e discente do Ensino Superior. Para além do cumprimento de sua função atrelada à qualidade do Ensino este sistema também apresenta aspectos polêmicos.

Destacamos os aspectos relacionados à dimensão discente, e os índices atribuídos às universidades a partir de instrumentos específicos de avaliação proposto pelo SINAES, como o ENADE, ou o antigo “provão”. Os resultados obtidos no ENADE tendem a estabelecer um *ranking* entre as universidades, que se utilizam dos resultados de avaliação como via de propaganda das IES. Haja vista que as IES se diferenciam por serem de cunho federal, privado e comunitário, esta situação pode ampliar as discrepâncias existentes nestes diferentes modelos de instituição.

Mota e Martins (2009) chamam a atenção para a mera divulgação aos cidadãos sobre a qualidade geral dos cursos e das instituições. De acordo com aqueles autores, os resultados das avaliações dos discentes não podem servir de parâmetro de escolha entre qualidades maiores e menores, ou na expectativa que cursos mal avaliados seriam extintos, porque vive-se a “cultura cartorial” (p.95). Em outras palavras, como o diploma tem valor em si, não será a nota do SINAES o critério de escolha dos ingressantes, mas sim a possibilidade de realizar um curso superior, assim sendo, os cursos de baixa qualidade permaneceriam em atuação.

O FIES e PNAES por se tratar de programas implantados recentemente, não oferecem elementos para análise crítica sobre sua efetividade. Podemos assinalar que diante de um cenário que se centra na iniciativa privada como base, o sistema financeiro se torna um recurso fundamental para o ingresso na universidade. Entretanto, faz-se necessária uma política efetiva de assistência financeira aos estudantes carentes para arcar com os custos, em relação à alimentação, transporte e livros.

### **Considerações Finais**

As políticas de Educação Superior em curso (2001-2010) atendem a uma lógica de expansão, democratização e qualidade do ensino ofertado. É dizer, prevêem um aumento do número de ingressantes, o maior acesso de camadas historicamente excluídas no Ensino Superior, como também a qualidade do ensino por meio de um sistema de avaliação estruturado.

No período analisado, mais especificamente na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) decorre uma abertura à discussão coletiva no âmbito da educação por meio de fóruns locais, municipais e nacionais. Isto por si só já representa um avanço. Entretanto, estes espaços

não conformam instâncias deliberativas, mas consultivas, cabendo ao Estado, na figura de seus governantes em pleito, acatarem ou não as diretrizes apontadas pela sociedade organizada.

Assim sendo, dentre as metas estipuladas, como o aumento de ingressantes no Ensino Superior, os números demonstram êxito. Porém o aumento de vagas decorre predominantemente no setor privado. A democratização por sua vez, é emblemática, haja vista que o ingresso na universidade não pressupõe a permanência do estudante na universidade. E no que se refere à qualidade, conforme análise, a avaliação dos cursos e universidades pode estabelecer um *ranking* entre as universidades, que se utilizam os resultados via de propaganda. Esta situação exige atenção, uma vez que, as IES se diferenciam no âmbito federal, privado e comunitário no que se refere aos subsídios financeiros advindos do Estado.

Ressalvando-se os avanços apontados, a agenda brasileira no tocante à Educação, e as políticas que se desdobram nos programas em curso sinalizam uma década comprometida pela dimensão econômica e sem alterações de cunho estrutural.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: MEC, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Sinopse de Ações do MEC*. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: [http://gestao2010.mec.gov.br/download/sinopse\\_acoes\\_mec.pdf](http://gestao2010.mec.gov.br/download/sinopse_acoes_mec.pdf)

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Sinopse de Ações do MEC*. Brasília: MEC, 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>

\_\_\_\_\_. INEP. *Resumo Técnico – Censo Escolar 2010*. Brasília: INEP/MEC, 2010. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/resumos\\_tecnicos/divulgacao\\_censo\\_2010\\_revisao\\_04022011.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/divulgacao_censo_2010_revisao_04022011.pdf). Acesso em 22 nov. 2011

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Programa Universidade para Todos PROUNI*. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=205&Itemid=298](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=205&Itemid=298)

\_\_\_\_\_. Lei nº.10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. *Diário Oficial[ da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 15 abr. 2004a. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.260, de 12/07/01. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. *Diário Oficial[ da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 jul. 2001. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Secretaria de Educação Superior*. Reuni: reestruturação e expansão das universidades federais: diretrizes gerais. Brasília, DF, 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em:

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - ProUni: regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no Ensino Superior, altera a Lei nº 10.981, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 14 jan. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm)>. Acesso em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm)

CARVALHO, C.H.A. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao Ensino Superior. *Educação & Sociedade*, Campinas/SP, v. 27, n. 96, p. 979-1.000, out. 2006.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? *Educar*, Curitiba, n. 28, p. 125-140, 2006.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. *Construindo o Sistema Nacional articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Final*. Brasília, DF: MEC, 2010b. 164p. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf)>

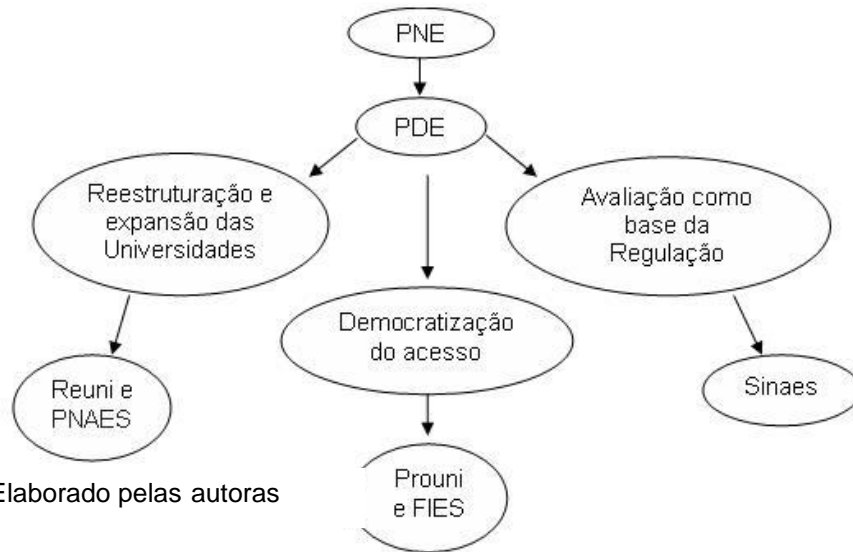
HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26.ed São Paulo: Companhia das Letras, 2002. 220 p.

LIMA, L.; AZEVEDO, M. L. N. and CATANI, A. M.. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. *Avaliação (Campinas)* [online]. 2008, vol.13, n.1, pp. 7-36. ISSN 1414-4077.

MOTA, R.; MARTINS, R. O. Reflexões sobre o SINAES na perspectiva da SESu/MEC: avaliação, regulação e supervisão. *Educação*, Valinhos, (on-line). 2009, vol. 12, n. 13. ISSN 2178-6933 (online)

Figura 1

Políticas de Ensino Superior no Brasil



Fonte: Elaborado pelas autoras