

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA PARA A PRÓXIMA DÉCADA

(Documento de Referência para Oficina de Trabalho CES/CNE)

Apresentação

Nos anos recentes, países de todo o mundo vem debatendo a possibilidade de promoverem alterações em seus sistemas de educação superior (ES) e de pesquisa, no sentido de estimularem e gerarem novas formas de aprendizagem e de produção, gestão e aplicação do conhecimento. Neste contexto, tem sido colocados em xeque a contribuição e o papel dos sistemas e das instituições de ES em sua tarefa de transmitir, produzir e disseminar conhecimento com compromisso e responsabilidade social, e com atenção aos desafios globais e de construção de sociedades mais justas e igualitárias.

Essa discussão tem revelado a necessidade de gerar mudanças no sentido de construir sistemas e instituições de ES que promovam a equidade e o crescimento dos mecanismos de inclusão social, ao mesmo tempo em que mantendo a qualidade da formação. Nessa perspectiva, tem sido indicadas como estratégias a ampliação de redes acadêmicas, bem como a construção de novos modelos e possibilidades de aprendizagem, pesquisa e inovação.

No contexto nacional o debate sobre o sentido e a pertinência social da ES tem sido estimulado por alguns eventos recentes - como o Fórum Nacional de Educação Superior (FNES, 2009) e a Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010) – que no momento atual, à luz da elaboração de um novo Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020), tem gerado reflexões sobre as principais demandas e desafios da política de ES para a próxima década.

O presente documento tem como objetivo recuperar alguns elementos deste debate, a serem utilizados como referência e subsídio para os trabalhos da Oficina de Trabalho “**Desafios e Perspectivas da Educação Superior brasileira para a Próxima Década**”. Esta, promovida pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE), visa aprofundar a discussão sobre as demandas da política de ES no Brasil a partir da apresentação de algumas experiências de inovação em outros países e da utilização de tecnologias educacionais, sem perder o foco na necessidade de expansão qualificada.

Para tanto, este documento está dividido em três partes. Na primeira são apresentados os principais objetivos e metas do PNE 2001-2010 para a Educação Superior, bem como rápido balanço das políticas empreendidas e dos resultados obtidos no período. Na segunda traz uma síntese das atuais prioridades da ES tendo em vista os debates do Fórum Nacional de Educação Superior 2009 e da Conferência Nacional de Educação 2010. Na terceira e última parte, a partir do exposto, são destacados alguns dos desafios para a política de ES brasileira na próxima década.

PARTE I – O Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010

No Brasil, a Educação Superior abarca um conjunto complexo e diversificado de Instituições de Educação Superior (IES) públicas e privadas, cuja normatização encontra-se formalizada na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) e em grande número de Decretos, Regulamentos e Portarias que lhes são complementares.

No final da década de 1990, buscando imprimir maior organicidade às políticas de ES, bem como entre estas e a educação básica, foi elaborado o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), cujos principais objetivos eram: i) a elevação global do nível de escolaridade da população; ii) a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; iii) a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e iv) democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O PNE 2001-2010 foi aprovado pela Lei nº 10.172, de 09/01/2001, que constava de 295 metas para a educação, das quais 35 específicas para a ES¹. Estas refletiam preocupação com a expansão qualificada, propondo: (i) aumento da oferta de vagas (e, por consequência, de matrículas), em especial para a população de 18 a 24 anos; ii) expansão regional; iii) diversificação do sistema pelo estímulo

¹O conjunto das metas está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001.

ao desenvolvimento da EAD; (iv) institucionalização de um sistema nacional de avaliação.

Desta forma, as metas do PNE 2001-2010 previam a expansão da ES brasileira de forma a promover:

1. Crescimento da oferta de educação superior para, ao menos, 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos até o final da década;
3. Estabelecimento de uma política de expansão capaz de diminuir a desigualdade de oferta por regiões do país;
4. Implantação de um sistema interativo de educação a distância;
5. Institucionalização de um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que, englobando os setores público e privado, promovesse a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica.

No entanto, o Plano sofreu nove vetos presidenciais que anulavam os itens que promoviam alterações ou ampliavam a participação do Estado em seu papel de prover recursos financeiros que asseguravam sua implantação. Destes, quatro eram referentes à educação superior e diziam respeito à: proporção nunca inferior a 40% de participação do setor público no total de vagas ofertadas; criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior para as IES federais; ampliação do crédito educativo para atender, no mínimo, a 30% da população matriculada no setor privado; triplicação, em dez anos, dos recursos públicos para pesquisa científica e tecnológica.

Veremos brevemente, a seguir, quais as políticas empreendidas na última década a fim de alcançar as metas do PNE, e quais os resultados alcançados.

1 - Breve Panorama das Políticas para a Educação Superior no Brasil no período 2001-2010

Ao longo do período 2001-2010 foi mantida a tendência, iniciada na década anterior, de grande crescimento da ES no setor privado. Conforme dados do Censo realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, do total de IES no Brasil em 2008 (2.252), apenas 236 (11%) eram

públicas; as demais (89%) eram privadas (ver Tabela 1). Da mesma forma, o percentual de matrículas no setor privado também se mostrou muito mais elevado: este setor corresponde a 75% e o setor público a apenas 25%.

Do total de instituições, apenas 183 eram universidades (das quais 52,4% públicas - federais, estaduais e municipais), indicando o pequeno potencial de pesquisa instalado nas IES brasileiras. Todas as demais, ou seja, 124 centros universitários e 1.945 faculdades, escolas e institutos, majoritariamente privados, dedicam-se quase exclusivamente ao ensino.

Tabela 1. Número de IES e matrículas no Brasil – Setor Público e Privado				
Ano	IES		Matrículas	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
1996	211	711	735.427	1.133.102
2001	183	1.208	939.225	2.091.529
2004	224	1.789	1.178.328	2.985.405
2007	249	2.032	1.240.968	3.639.413
2008	236	2.016	1.273.965	3.806.091

Fonte: INEP – Censo da Educação Superior – INEP 2009.

Mesmo considerando a aumento significativo de IES e de matrículas a partir da LDB/96, a taxa de escolarização líquida da população de 18 a 24 anos continua muito baixa (13,6%), indicando o fracasso da meta PNE (2001-2010) de inserir ao menos 30% desta faixa etária na ES até o final da década.

Quanto à taxa de escolarização, a Tabela 2 revela que nenhuma das regiões do país atingiu o índice desejado – a média do país subiu apenas de 8,8% para 13,6%. Além disso, a discrepância regional se manteve ao longo da década, com algumas regiões com menos de 10% de acesso à ES - Norte e Nordeste tem apenas 9,9% e 8,2%, respectivamente – e outras com acesso próximo a 20% - a região Sul tem taxa de 18,6%.

Dessa forma, apesar de ter havido um crescimento significativo do acesso à ES, o Brasil não cumprirá as metas propostas até o final da década quanto ao crescimento de matrículas e do setor público – isso nem mesmo nas regiões economicamente mais desenvolvidas, que apresentam maior número de IES e de matrículas.

Tabela 2. Taxa de escolarização líquida por UF – 2001 a 2008								
UF	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	8,8	9,8	10,5	10,4	11,1	12,4	12,9	13,6
Norte	5,2	6,7	6,0	5,6	7,0	7,7	9,0	9,9
Nordeste	5,0	5,1	5,7	5,8	6,0	7,0	7,5	8,2
Centro-Oeste	9,7	11,9	12,3	12,1	13,8	14,8	15,5	16,2
Sudeste	10,7	11,9	12,6	12,9	13,6	15,4	16,3	16,4
Sul	12,5	13,7	15,8	15,2	16,1	17,0	16,6	18,6

Fonte: IBGE/Pnad.

A partir de 2004 foram implementadas diversas políticas que podem ser interpretadas como medidas para reverter o quadro de ampliação do setor privado e redução de desigualdades regionais. Estas, de certa forma, representam as novas tendências da política de Educação Superior no Brasil, dentre as quais destacamos:

- *ampliação de vagas públicas*: entre 2002 e 2010 foram criadas 14 universidades federais em diversos estados e criado, em 2006, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais/REUNI. Com isso, a oferta de 113 mil vagas presenciais em 2003, por Universidades Federais de todo o Brasil, em 2009 foi ampliada para 227 mil vagas. Há expectativa de que, em 2010, estas sejam 280 mil vagas;

- *interiorização*: em 2003 havia 68 municípios atendidos pela rede federal de ES. Com a expansão promovida por meio da interiorização, espera-se que até 2010 sejam alcançados 185 municípios, além dos atingidos por programas de educação a distância.

- *fortalecimento da educação tecnológica*: foram reestruturados trinta e três Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), que mudaram o foco do ensino médio para a ES, tornando-se Institutos Federais de Educação de Ciência e Tecnologia (IFETs). Os IFETs, na elaboração do seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), devem se aproximar de entidades de trabalhadores e empresários locais de modo a contribuir com cooperativas e empresas para os arranjos produtivos locais.

- *ampliação do financiamento aos estudantes* via novas políticas de financiamento: foi criado o Projeto Universidade para Todos/PROUNI e reeditado o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior/FIES;

- *estímulo à modalidade a distância*: houve enorme crescimento da oferta de cursos a distância (Tabela 4), predominantemente no setor privado. No entanto, a criação da Universidade Aberta do Brasil/UAB, por meio de parceria entre instituições formadoras (IFES, CEFETs e IES Estaduais) e sistemas de ensino (estaduais e municipais), vem gerando expansão da oferta de ES pública via ensino a distância em diferentes regiões e municípios do país.

- *fomento às políticas e Programas de Inclusão e de Ações Afirmativas* – o tema da inclusão entrou na agenda da política de ES, tendo sido geradas diversas iniciativas concretas para que estudantes de baixa renda possam frequentar e avançar nos estudos em nível superior. Neste sentido, destaca-se a política de cotas, adotada por 54 universidades públicas em todo o país, e legislação referente à adequação da infra-estrutura física das IES para inclusão de pessoas com deficiência.

- *compromisso com a formação de professores de educação básica*: em 2009, por meio do Decreto nº 6.755, de janeiro de 2009, o MEC instituiu o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica - PARFOR, com a finalidade de organizar os Planos Estratégicos da formação inicial e continuada, com base em arranjos educacionais acordados nos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente. O PARFOR² objetiva ampliar a oferta de vagas em cursos de Licenciatura, sobretudo nas áreas de maior demanda (física, química, biologia, sociologia, filosofia, espanhol e inglês).

² O Plano Nacional de Formação é destinado aos professores em exercício das escolas públicas estaduais e municipais cujo nível de formação não atende à LDB/96, oferecendo cursos superiores públicos por meio da EAD. A oferta atual cobre municípios de 21 estados da Federação, por meio de 76 Instituições públicas de ES, sendo 48 federais e 28 estaduais, além da colaboração de 14 universidades comunitárias. (<http://freire.mec.gov.br>). Acesso em 30/10/2010.

2 – Balanço de uma década de PNE

Embora as políticas recentes tenham contribuído para o incremento na oferta de vagas e, mais recentemente, para o aumento de matrículas no setor público, um problema permanece latente: a ociosidade (ver Tabela 3). Ao mesmo tempo em que aumenta o número de alunos matriculados, também cresce o índice de ociosidade: dados do INEP mostram que em 2008 houve o ingresso de 1.505.819 estudantes nos cursos presenciais, ao mesmo tempo em que 1.479.318 vagas não foram ocupadas. Ou seja: a ociosidade total é de 50,4%, sendo em torno de 54,6% do total de vagas ofertadas pelo setor privado e aproximadamente 10,7% do total ofertado pelo setor público.

Tabela 3. Número vagas, ingressos e ociosidade – Setor Público e Privado.						
Ano	Vagas Ofertadas		Ingressos		Ociosidade	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
1996	183.513	450.723	166.494	347.348	17.019	103.375
2001	256.498	1.151.994	244.621	792.069	11.877	359.925
2004	308.492	2.011.929	287.242	1.015.868	21.250	996.061
2007	329.260	2.494.682	298.491	1.183.464	30.769	1.311.218
2008	344.038	2.641.099	307.313	1.198.506	36.725	1.442.593

Fonte: INEP – Censo da Educação Superior – INEP 2009

Deste modo, nota-se grande diferença entre o setor público e privado não só na oferta de vagas, mas também na ociosidade. Uma das principais causas deste fenômeno, segundo estudiosos da área (como AMARAL, 2008), tem sido apontada como o esgotamento da capacidade das famílias pagarem pela formação em ES, indicando a necessidade de crescimento pela via do setor público³.

É importante considerar, ainda, o baixo índice de conclusões na ES. Dados do INEP de 2008 mostram um total de 800.318 concluintes, sendo 20% em cursos da área da Educação. No entanto, se considerarmos os cursos de

³ Para o MEC, a explicação para o não preenchimento das vagas, ou seja a alta ociosidade no caso das instituições privadas, deve-se ao fato delas adotarem uma estratégia de "estoque" de vagas. As instituições requerem ao MEC a abertura de um número superior de vagas ao que elas pretendem oferecer.

Licenciatura (Formação de Professor da Educação Básica e Formação de Professor de Matérias Específicas), este índice representou apenas 11%.

Cabe destacar que tanto a ociosidade quanto o fenômeno da evasão, que geram o baixo índice de conclusões na educação superior, tem sido pouco estudados pelos pesquisadores (ao contrário da educação básica, que ocupou o foco da política educacional nas últimas duas décadas). Deste modo, é pouco compreendida a influência de fatores como a insuficiência de recursos financeiros para pagar mensalidades, a recente diversificação e qualidade do sistema (que pode estar provocando a 'migração' de estudantes de uma instituição para outra, ou de cursos presenciais para cursos à distância).

E se nos anos recentes o problema do acesso à educação superior foi praticamente superado do ponto de vista da oferta de vagas, por outro lado ainda persiste o problema da permanência, ou seja, a dificuldade dos estudantes permanecerem estudando, tanto em instituições públicas quanto privadas. Ainda são recentes iniciativas de políticas voltadas à permanência do estudante na ES, tanto por parte do poder público quanto das próprias instituições.

Também chama a atenção, na última década, a significativa expansão da modalidade de educação a distância, uma vez que esta opção de expansão da oferta de educação superior, à época da elaboração do PNE 2001-2010, ainda não se configurava como uma alternativa viável - seja do ponto de vista tecnológico ou pedagógico. Nos últimos anos, a chamada EAD vem se apresentando como uma alternativa cada vez mais viável na resolução da equação "aumento da demanda versus insuficiência de recursos".

Em 2002 havia apenas 40.714 matrículas em cursos desta modalidade em todo o país; mas em 2008 este número era 727.961 (Tabela 4). A cada ano, a quantidade de alunos que ingressam em cursos desse tipo cresce mais do que 40%. Mas esta expansão de cursos - e por consequência de matrículas - na EAD deve-se prioritariamente à atuação de IES do setor privado que, em 2006, representavam 81,5% do total de matrículas.

Mas com a criação da Universidade Aberta do Brasil – UAB⁴, em 2006, o setor público começou a apresentar uma linha ascendente de oferta de vagas, embora ainda esteja muito abaixo do setor privado.

⁴ O Sistema UAB foi instituído pelo Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006, para "o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de

Tabela 04. Evolução das matrículas em cursos de graduação a distância, por setor público e privado – Brasil – 2002-2008.					
Ano	Brasil				
	Total	Público	%	Privado	%
2002	40.714	34.322	84,3	6.392	15,7
2003	49.911	39.804	79,7	10.107	20,3
2004	59.611	35.989	60,4	23.622	39,6
2005	114.642	53.117	46,4	61.525	53,6
2006	207.991	38.429	18,5	169.562	81,5
2007	369.766	92.873	25,1	276.893	74,9
2008	727.961	275.158	37,8	452.803	62,2

Fonte: Censo da Educação Superior – INEP 2009.

Desde a sua criação, a UAB a realizou três chamadas públicas para o cadastramento de pólos: no primeiro ano foram cadastrados 286, no segundo 269 e no terceiro 140, de forma que em 2010 existem 695 pólos distribuídos nas 5 regiões do Brasil. (Tabela 5). Mas, de forma distinta dos cursos presenciais, em que a distribuição regional é bastante desigual (67% das IES estão nas regiões Sudeste e Sul e 33% na soma das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste), os pólos EAD estão distribuídos de forma mais equitativa, com as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste abrigando 60% do total.

Cabe lembrar que um dos principais objetivos do programa é fortalecer as escolas do interior do país, ampliando a oferta de cursos de graduação fora dos grandes centros urbanos e evitando o fluxo migratório para as grandes cidades.

Tabela 5. Distribuição de Pólos e Cursos da UAB por região – 2010.						
Região	Pólos	Cursos	Áreas de Formação			
			Formação de Professores	Pedagogia	Química	Física
Norte	115	92	71	03	04	03
Nordeste	229	332	264	17	12	13
Centro-Oeste	73	119	90	06	01	02
Sudeste	155	219	159	12	07	06
Sul	123	165	114	09	00	03
Total	695	927	698	47	24	27

Fonte: <http://www.uab.capes.gov.br/>.

cursos e programas de educação superior no País". Fomenta a modalidade de educação a distância nas instituições públicas de ensino superior e apóia pesquisas em metodologias inovadoras de ensino superior respaldadas em tecnologias de informação e comunicação. Além disso, incentiva a colaboração entre a União e os entes federativos e estimula a criação de centros de formação permanentes por meio dos pólos de apoio presencial em localidades estratégicas.

Embora a UAB ofereça vagas para o público em geral, a maioria delas é destinada aos inscritos na Plataforma Freire⁵, ofertadas segundo a demanda no PARFOR - voltado à formação de professores em exercício das escolas públicas estaduais e municipais. Assim, as secretarias estaduais e municipais de educação são responsáveis pela validação da inscrição de seus professores, indicando a demanda por cursos.

No entanto, apesar da proposta da UAB (assim como do PARFOR) colocar grande ênfase na formação inicial e na requalificação do professor em outras disciplinas, os dados da Tabela 5 indicam que embora 75% (698) do total de cursos ofertados estejam vinculados à formação de professores, apenas 7,3% destes e 5,5% do total geral do Sistema UAB está voltado à formação de docentes para o ensino médio, para disciplinas como química e física.

É provável, portanto, que a baixa oferta destes cursos (e também biologia), não esteja relacionada à baixa demanda, mas a um erro estratégico na política de oferta de vagas, uma vez serem consideradas apenas as necessidades de formação dos professores em atividade nas redes estaduais e municipais, e não a demanda real, expressa pelo déficit de professores em determinadas áreas.

Também cabe considerar a necessidade de esperarmos algum tempo para analisar se o conjunto de docentes qualificados nos anos recentes, supostamente com melhor formação, vêm alimentando as redes públicas de educação básica, se estão sendo drenados para escolas privadas com maior capacidade de remuneração, ou mesmo se permanecem na atividade docente (afinal, uma melhor qualificação abre outras possibilidades no mercado de trabalho brasileiro, com a economia e oferta de oportunidades em plena expansão).

A partir de meados de 1990, em face da política de promoção da expansão da ES por meio do setor privado aliada à implantação de mecanismos de avaliação, houve grande ampliação dos questionamentos acerca da qualidade de formação oferecida pelas IES (em especial as do setor privado). Tal indicava a íntima relação entre a problemática da expansão e dos processos avaliativos – os quais, a

⁵ A Plataforma Paulo Freire faz parte do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), gerido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), em parceria com as secretarias de educação dos estados e dos municípios e as instituições públicas de educação superior. É um sistema desenvolvido para que os professores em atividade na rede pública possam fazer sua pré-inscrição em cursos de graduação e pós-graduação, ofertados gratuitamente. (<http://freire.mec.gov.br>). Acesso em 29/10/2010.

princípio, devem promover a melhoria da qualidade das instituições e cursos ofertados e, por conseguinte, da formação profissional.

Na LDB/1996 os processos de avaliação ganharam importância como política pública, tornando-se uma atribuição e responsabilidade do Estado para assegurar a qualidade da educação (Art.9). Diversos procedimentos avaliativos começaram a ser realizados pelo INEP⁶ e, nos anos seguintes, passaram por vários processos de incremento e redimensionamento.

Em 2004, a Lei 10.861/2004 instituiu o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior/SINAES, imprimindo outras características aos processos de avaliação da ES, tendo em vista a preocupação em diferenciar os processos de avaliação e regulação⁷.

Os principais instrumentos que compõem o SINAES, atentos às dimensões complementares da avaliação da ES e com o objetivo de assegurar o caráter sistêmico da avaliação (integrando espaços, momentos e distintas etapas do processo) são: (i) Avaliação Institucional, que compreende dois momentos distintos: auto-avaliação orientada e avaliação externa; (ii) Avaliação de Cursos de Graduação (ACG), que visa “identificar as condições de ensino oferecido aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, as instalações físicas e a organização didático-pedagógica”; (iii) Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE, que busca mensurar os conhecimentos dos estudantes acerca de conteúdos programáticos, competências e habilidades. (INEP, 2007).

A implantação do SINAES está incompleta, pois, do tripé que a estrutura – instituição, cursos e alunos – apenas o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes/ENADE e a Auto-avaliação Institucional cumpriram o ciclo avaliativo; ainda são aguardados os resultados das avaliações externas, tanto das instituições quanto dos cursos⁸. Mas os resultados vindos a público até o momento, que tomam

⁶ Foram criados o Exame Nacional de Cursos (ENC), para os concluintes da ES, e o processo de Avaliação Institucional. Por sua vez, a Avaliação de Cursos, então realizada pela Secretaria de Educação Superior/SESu como parte do processo inicial de regulação, adquiriu importância também em processos de renovação da autorização de funcionamento de cursos, tendo sido estendida a todos os cursos de graduação do país.

⁷ A regulação do sistema inclui o credenciamento e recredenciamento de instituições, além da autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos. Estes se constituem em processos distintos da avaliação, embora tomem em conta os seus resultados.

⁸ Para compreensão deste fato devemos considerar a dificuldade de organizar um processo de avaliação de cursos e IES de todo o país em seu primeiro ciclo (2007-2009), do qual participaram em torno de 2.200 IES e 30.000 cursos de graduação – sem contar a aplicação do ENADE para cerca de 5 milhões de ingressantes e 800 mil concluintes de educação superior.

por base principalmente os conceitos obtidos nos exames anuais de estudantes, acentuam uma orientação de política com ênfase na supervisão e na regulação em detrimento de processos de avaliação que promovem a melhoria dos cursos e das instituições.

Quanto aos cursos da modalidade EAD, da mesma forma que na ES presencial, a implantação de processos de avaliação tem sido acompanhada do aperfeiçoamento da legislação para regulação e supervisão do setor, como revela a formulação de instrumentos de avaliação que contemplam as suas especificidades.

No entanto o Sistema UAB, com o objetivo de zelar pela qualidade da oferta dos cursos, bem como pela infra-estrutura dos pólos de apoio presencial, tem realizado avaliações *in loco*, em paralelo às avaliações externas realizadas pela Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC) e pelo INEP aos pólos de apoio.

O fato de estarem sendo constituídas duas vias distintas de avaliação desta modalidade: uma que privilegia a regulação, feita pela SEED e INEP, e outra que privilegia as condições de oferta e a qualidade, sob responsabilidade do Sistema UAB (pois não tem caráter punitivo, visando apenas orientar e dar suporte aos pólos em prol da estruturação e do fortalecimento da educação a distância), permite questionar os princípios do SINAES como um todo, mas especialmente no que tange a EAD. Afinal, a Lei que o instituiu prevê que os resultados da avaliação sejam a base para a regulação, mas isso parece não estar sendo considerado, uma vez que no caso da UAB será realizada uma avaliação para fins de regulação e outra com foco na melhoria da qualidade.

Após esta breve caracterização de alguns dos temas e políticas de ES que ocuparam a agenda governamental no período 2001-2010, bem como de seus resultados, faremos uma síntese de como tem sido vistas as prioridades da ES no país para a próxima década tendo em vista os debates realizados no Fórum Nacional de Educação Superior 2009 e na Conferência Nacional de Educação 2010.

PARTE II - O PNE e o Debate atual

A partir de 2009, em face do final da vigência do PNE 2001-2010 e do baixo desempenho do cumprimento de suas metas, diversos atores sociais buscaram encontrar as causas/impedimentos da sua efetivação. Desta busca resultou um conjunto de críticas que ressaltam como problemas da política: (i) número excessivo

de metas; (ii) ausência de indicadores e de estratégias de implementação; (iii) pouca articulação entre os sistemas municipal, estadual e federal; (iv) falta de previsão orçamentária para sustentar as ações previstas.

Mas, ao mesmo tempo em que nos últimos dois anos foram tecidas várias críticas, diversos atores sociais deram início a um novo processo de discussão para a formulação do PNE 2011-2020. Neste sentido, destacaremos aqui o esforço desenvolvido por:

- **Membros da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) e do Legislativo brasileiro** – a Câmara Legislativa, por meio de sua Comissão de Educação e Cultura, assim como membros da CES/CNE, promoveram um amplo debate com a sociedade sobre as demandas que deveriam pautar a construção de um novo PNE.

- **Atores da Sociedade Civil organizada**, promotores da **Conferência Nacional de Educação/CONAE**, que ocorreu em Brasília entre 28.03 e 01.04.2010, como momento culminante de uma série de conferências estaduais e municipais realizadas ao longo de 2009.

Veremos a seguir quais os principais problemas e demandas da política de ES brasileira para a próxima década identificados por estes dois eventos.

II.1 - Membros da CES/CNE e do Legislativo brasileiro

A Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) realizou em Brasília, entre 24 e 26 de maio de 2009, o Fórum Nacional de Educação Superior⁹ (FNES). Tendo sido realizado como evento preparatório à participação do Brasil na Conferência Mundial de Educação (Paris, junho de 2009) e como contribuição à elaboração do Plano Nacional de Educação 2011-2020, o documento resultante do FNES compreende a necessidade de revisão das políticas públicas de ES no Brasil em torno de três eixos:

⁹ O FNES mobilizou diversas associações e entidades acadêmicas e científicas de educação a darem sua contribuição por meio de contribuições a serem efetuadas a um Documento de Referência. Este documento, a programação detalhada do evento, as palestras ministradas e outras informações estão em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12478&Itemid=770. (Acesso em 26.10.2010)

1) *democratização do acesso e flexibilização de modelos de formação* - tal como entendida pelo Fórum, a democratização e flexibilização da ES apontam para a necessidade de **fazer do acesso à ES um direito**. Tal implicaria:

...na implantação de políticas de inclusão e de equidade que promovam mudanças na identidade e missão das instituições. Estas devem transformar-se tendo como elemento central a pertinência e a responsabilidade social, de acordo com os recursos disponíveis. Para tanto, deve haver opções de acesso baseadas em diferentes habilidades e, ainda, em diferentes opções de cursos, currículos e trajetórias institucionais que, em atenção a diversos grupos e setores sociais – como mulheres, grupos de terceira idade, movimentos sociais – promovam experiências de inclusão, multidiversidade cultural e educação para toda a vida.

2) *elevação da qualidade e avaliação* – entendidas como compromisso de uma política de pertinência e responsabilidade social da ES, tal como proposto na Declaração da Conferência Regional de Educação Superior (CRES, 2008).

A qualidade está vinculada à pertinência e à responsabilidade com o desenvolvimento sustentável da sociedade. Isso exige impulsionar um modelo acadêmico caracterizado pela indagação dos problemas em seus contextos; a produção e transferência do valor social dos conhecimentos; (...) um trabalho de extensão que enriqueça a formação, colabore na identificação de problemas para a agenda de pesquisa e crie espaços de ação conjunta com distintos atores sociais, especialmente os mais excluídos e marginalizados. (Declaração CRES 2008).

Especificamente quanto ao sentido e inserção de procedimentos avaliativos, o FNES destacava a importância de que estes assegurassem a qualidade da formação, permitindo também melhor articulação entre os sistemas estaduais e federal e, ainda, propiciando critérios para a interação internacional.

Até o momento, as avaliações já realizadas no país, seja de instituições, cursos ou estudantes (desde o ENC até o ENADE), mostram assimetrias regionais e institucionais, como a prevalência de bons resultados em IES das regiões Sul e Sudeste e em instituições públicas - em geral detentoras das melhores bibliotecas, laboratórios, qualificação docente, dentre outros aspectos relacionados à produção de conhecimento. Mas, independente da natureza administrativa, permanece a preocupação com o estabelecimento de critérios e procedimento avaliativos capazes de assegurar, diante da necessária expansão da ES, a qualidade das atividades e processos formativos das IES. Dentre os desafios da avaliação está a instituição de políticas de promoção de qualidade que permitam avançar na organização de um efetivo 'sistema nacional' de ES que articule os diferentes níveis de ensino (horizontal e verticalmente), o sistema federal e sistemas estaduais de educação, além de propiciar interação com outros países, por meio de critérios mínimos para equivalência.

3) *compromisso social e inovação* – estes identificados como chave para a autonomia tecnológica e para o aumento da qualidade de vida da sociedade.

...tal compromisso está vinculado prioritariamente a dois temas: (i) produção de ciência, tecnologia e inovação, voltados ao atendimento de demandas locais e regionais; (ii) formação, nos níveis de ensino precedentes, de bases que permitam a todos os estudantes acessarem a ES, por mérito. Em outras palavras, o compromisso social das instituições aponta para a responsabilidade destas com a produção de conhecimento e com a formação de professores com vistas à educação de qualidade para todos e para toda a vida.

Baseado no documento do FNES o Conselho Nacional de Educação (CNE), em parceria com a Câmara Legislativa, elaborou a Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009, visando dar subsídios à elaboração do novo PNE (2011-2020), além de orientar as prioridades e investimentos em educação na próxima década¹⁰.

Cabe destacar que a Câmara Legislativa realizou no segundo semestre de 2009, em parceria com o CNE, seis encontros regionais e um encontro nacional¹¹ com os objetivos de: i) mobilizar a sociedade em torno do Plano Nacional de Educação com vistas a estimular a discussão com os parlamentos municipais, estaduais, federais, instituições educacionais, entidades ligadas à temática e sociedade civil; ii) abrir o debate e estimular a implementação do PNE nos referidos sistemas educacionais do País; iii) construir uma síntese que possa ser incorporada ao novo PNE.

A portaria conjunta aborda como aspectos fundamentais ao PNE 2011-2020: i) o Plano como política de Estado, e não de governo; ii) a dimensão democrática que deveria marcar sua elaboração. No entanto, o documento conferiu pouca ênfase ao controle democrático sobre a realização das metas estipuladas, ou seja, ao controle democrático da sua implementação.

No que diz respeito especificamente à ES, a Portaria CNE/CP nº 10 elegeu prioridades que, de um lado, objetivam a expansão e democratização da oferta de vagas, a promoção da permanência dos estudantes no processo educativo e a garantia da conclusão de seus cursos. De outro, destacou a oferta de cursos e atividades alicerçadas num tipo de qualidade que garanta o cumprimento de seu papel social. De acordo com a Portaria, portanto, ações de *inclusão*, de atendimento

¹⁰ O CNE cumpriu assim uma de suas atribuições que lhe dá competência para *subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação* (inciso “a” § 1º do artigo 7º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995).

¹¹ Todos os encontros que tiveram como título: “O Legislativo e a Sociedade Construindo juntos o novo Plano Nacional de Educação”.

à *diversidade*, de promoção da *igualdade* e de *gestão democrática* deveriam constituir a agenda da Educação Superior brasileira no próximo decênio.

Para atingir estes objetivos, de acordo com o documento, caberia ao Estado incrementar ações para:

1. Expandir a oferta de Educação Superior, sobretudo da educação pública, sem descuidar dos parâmetros de qualidade acadêmica.
2. Prosseguir com as políticas, programas e ações que visam à inclusão social.
3. Estabelecer uma política de democratização da Educação Superior que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País.
4. Assegurar efetiva autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira para as universidades públicas.
5. Promover melhor articulação da oferta de Educação Superior com o desenvolvimento econômico e social do País.
6. Estabelecer um padrão de qualidade para a Educação Superior, concretizando-o no custo-aluno-qualidade anual, de modo a torná-lo base de cálculo para seu financiamento.
7. Elevar o percentual de gastos públicos em relação ao PIB para 10%.
8. Criar, no prazo máximo de três anos, o sistema nacional de educação e definir, em lei, a regulamentação do regime de colaboração, instituindo mecanismos de regulação e gestão da Educação Superior.

A Portaria CNE/CP nº 10 se destaca como um documento essencialmente técnico, que chama a atenção por agregar e enfatizar, em seu diagnóstico sobre os problemas da política de ES brasileira, outros dois elementos: (1) a necessidade de autonomia para as IES; (2) a importância do regime de colaboração. Este último é considerado fundamental, base para a formação e consolidação de um sistema nacional articulado, devendo reservar a cada ente da federação uma parcela de responsabilidade sobre a ES. Tal deve ser assumida na perspectiva da mútua colaboração para construção de uma política de estado para a educação em geral, mas para a ES em particular.

II.2 - Atores da Sociedade Civil organizada, promotores da Conferência Nacional de Educação/CONAE.

A CONAE, realizada em Brasília entre 28.03 e 01.04.2010, teve por objetivo delinear as bases do PNE 2011-2020. Decorreu de um enorme processo de mobilização de educadores e diversos setores da sociedade civil em torno da educação, tendo construído um documento único e representativo de todos os participantes a partir de uma sequência de conferências municipais e estaduais realizadas ao longo de todo o ano de 2009¹². Constituiu-se, portanto, de um importante espaço democrático para a construção das diretrizes da política nacional de educação, tendo ainda gerado condições para o seu acompanhamento em função da aprovação, em plenária, da criação de um 'Fórum Nacional de Educação' para monitorar e encaminhar as suas propostas.

Ao longo de todas as fases da CONAE os debates e sugestões elaboradas para o PNE giraram em torno de seis eixos¹³, que revelam a percepção dos organizadores sobre os temas prioritários da política educacional. Em seu conjunto, os eixos revelam preocupação com: (i) a qualidade da educação; (ii) o papel do Estado no asseguramento da qualidade e do financiamento; (iii) a democratização da gestão e dos espaços e oportunidades de aprendizagem; (iv) a educação como instrumento promotor de inclusão e justiça social.

No que diz respeito especificamente à ES, os pontos aprovados foram¹⁴:

- Fortalecimento dos conselhos nacional, estadual e municipal de educação, ampliando seu papel deliberativo;
- Criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional e a efetivação do regime de colaboração;
- Articulação, normatização e regulamentação do ensino público e privado;

¹² As informações sobre as conferências municipais e estaduais podem ser acessadas no endereço: <http://conae.mec.gov.br/>

¹³ São eles: Eixo I - Papel do Estado na garantia do direito à Educação de qualidade: Organização e regulação da Educação Nacional; Eixo II - Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; Eixo III - Democratização do acesso, permanência e sucesso escolar; Eixo IV - Formação e valorização dos trabalhadores; Eixo V - Financiamento da Educação e Controle Social; Eixo VI - Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

¹⁴ O documento final da CONAE pode ser encontrado no site <http://conae.mec.gov.br/>

- Criação de fóruns nacional, estadual e municipal para acompanhar a construção e o cumprimento das metas dos próximos planos, além de realizar periodicamente as próximas conferências;
- Criação de conselhos universitários que garantam transparência financeira e na gestão;
- Implantação de cotas de 50% para estudantes de escolas públicas nas instituições de ensino superior;
- Ampliação do investimento em Educação como proporção do piso, chegando a 7% do PIB até 2011 e a 10% até 2014.
- Destinação de 50% do fundo social do pré-sal para a Educação, sendo 30% para a União (investimento em Educação Superior e Profissionalizante) e 70% para estados, municípios e DF.
- Determinação de um número máximo de alunos por sala de aula em todos os níveis de ensino - 15 alunos por turma na pré-escola; 20 no Ensino Fundamental; 25 no Ensino Médio e 35 na Educação Superior.
- estabelecimento de metas e estratégias que garantam condições salariais e profissionais aos profissionais da educação, em sintonia com as Diretrizes Nacionais de Carreira e piso salarial nacional, estabelecidos em Lei;
- Formação inicial presencial e, apenas em casos excepcionais, à distância.

O documento da CONAE dá maior ênfase aos aspectos políticos da agenda da ES, de forma distinta à Portaria CNE/CP nº10, que privilegia questões de ordem mais técnica. Sendo assim, chama a atenção para elementos como a necessidade de melhores condições de trabalho e remuneração dos docentes; aborda a ampliação dos investimentos públicos, identificando também as fontes/origem dos recursos (o pré-sal); destaca a importância da criação de processos e sistema de garantias para a efetivação das suas metas, via um arcabouço legal e mecanismos de controle social.

Quanto às recomendações mais técnicas, o documento ressalta basicamente os mesmos aspectos da Portaria CNE/CP nº10, com destaque à necessidade de promover a democratização da ES e de estabelecer formas de controle sobre a qualidade das IES privadas. Chama a atenção, porém, o fato de que estabelece limites para a oferta de EAD na formação inicial, indicando preocupação com o uso de ferramentas tecnológicas.

De modo geral, as propostas da CONAE apontam possibilidades de corrigir/resolver diversos dos problemas enfrentados quando da implantação do PNE 2001-2010. Assim, compreende-se não apenas porque são detalhadas fontes de recursos mas também porque cada meta apresenta indicadores mensuráveis, claros e passíveis de acompanhamento pela via de mecanismos de controle democráticos.

PARTE III – Educação Superior no Brasil: perspectivas para 2011- 2020

A análise de indicadores da ES no Brasil na última década, bem como de documentos preparatórios do PNE 2011-2020, apontam não só a quantidade, mas também a complexidade dos desafios da ES brasileira caso mantida a política de expansão de vagas e promoção da qualidade, visando ampliar a democratização e a relação da universidade com a sociedade.

Dentre estes desafios podemos destacar: i) democratização do acesso e da permanência; ii) ampliação da rede pública superior e de vagas nas IES públicas; iii) redução das desigualdades regionais; iv) formação com qualidade; v); inclusão social; vi) qualificação dos profissionais docentes; vii) garantia de financiamento, especialmente para o setor público; viii) relevância social dos programas oferecidos; ix) estímulo à pesquisa científica e tecnológica.

Espera-se que o projeto do PNE 2011-2020, a ser enviado para o Congresso Nacional, adote medidas de estímulo ao crescimento da ES pública e de qualidade e que estas sejam apresentadas de forma clara, com metas exequíveis e passíveis de acompanhamento e monitoramento – condições para que o novo Plano seja efetivamente assumido pela sociedade e pelos organismos de Estado, resistindo ao engavetamento.

Mas, para atingir o objetivo de expansão da ES pública e de qualidade, cabe também uma revisão e discussão profunda do atual modelo de educação superior, considerando sua repercussão tanto no setor público quanto no privado. Ele tem sido capaz de atender às demandas de inclusão, democratização, relevância social? É suficientemente flexível para atender estudantes com diferentes percursos escolares e interessados em trajetórias formativas diversificadas?

Experiências de algumas IES comunitárias sem fins lucrativos, controladas pela sociedade civil de sua região de abrangência e efetivamente enraizadas no seu entorno talvez possam ser analisadas como alternativas de articulação social e

modalidade de educação superior pública. Considerar experiências de sucesso na oferta de ensino de qualidade com pertinência social, ambiental e econômica pode permitir uma primeira aproximação na formulação de uma política de Estado para uma ES inovadora, pertinente e relevante.

Neste contexto também cabe rever a incorporação de novas e crescentes tecnologias de informação e comunicação na educação superior, bem como a expansão da modalidade EAD. O largo alcance destas tecnologias de ensino-aprendizagem geram uma distinção cada vez mais tênue entre as modalidades de ensino presencial e a distância. Sua paulatina integração à rotina das IES mostra que o ensino, em breve, estará ancorado de forma inexorável no uso das TICs. Ao mesmo tempo, cabe avançar em processos de avaliação e regulação criteriosos e consistentes, nas modalidades presencial e a distância (ou enquanto perdure sua diferenciação), evitando qualquer viés de mercantilização.

Outro importante desafio para a ES diz respeito à sua articulação com a Educação Básica. No Brasil, a escassez de docentes para a educação básica é problema estrutural, produzido historicamente pela redução da responsabilidade do Estado na manutenção da educação pública de qualidade, pela insuficiente colaboração entre os entes federados, pela formação inconsistente e, ainda, pela inadequação das condições de trabalho, carreira e remuneração dos educadores. Embora a última década tenha trazido diversos avanços nestes domínios, tais ocorrem em velocidade muito aquém da exigida pelos graves déficits existentes.

No âmbito das instituições de ES, o compromisso com a qualidade da educação básica leva à necessidade de políticas de formação de professores em que: (i) IES formadoras e redes públicas de ensino estabeleçam maiores vínculos, atendendo às demandas específicas de formação por área ou por campo de conhecimento; (ii) o corpo docente seja reconhecido como ator fundamental do sistema educativo, tendo garantias de formação, capacitação permanente e apoio na elaboração de materiais didáticos, que permitam tornar efetiva a qualidade do ensino básico.

No entanto, é fundamental ter em conta a baixa atração que a carreira docente exerce sobre jovens egressos do ensino médio. Considerando-se que muitos países, até mesmo os que têm oferta abundante de professores, estão preocupados em manter ou tornar atraente a carreira docente, cabe perguntar: quê

fazer para aumentar o interesse na docência na educação básica? Quê políticas e práticas inovadoras podem ser desenvolvidas?

André (2009), ao abordar a mudança do perfil dos alunos das Licenciaturas, afirma que nas instituições privadas os professores formadores identificam a falta de preparo dos estudantes principalmente quanto à capacidade de leitura, escrita e compreensão de texto, bem como na falta de domínio dos conhecimentos básicos da área em que irão atuar. Nas instituições públicas, por outro lado, os formadores elogiam o repertório cultural e o aproveitamento dos estudantes. No entanto, tem por desafio convencê-los a não desistir do Magistério¹⁵.

Neste contexto, como promover a aproximação das IES com as escolas de Educação Básica?

Considerando os aspectos aqui expostos, a Oficina de Trabalho “*Desafios e Perspectivas da Educação Superior para a próxima Década*” considera fundamental privilegiar como temas de exposições e debates:

1) “*Experiências recentes de Inovação na Educação Superior - o contexto internacional*” - serão destacados aspectos referentes à internacionalização e regionalização da ES. Espera-se que as discussões possam ir além dos relatos de experiências, mas permitam interação que gere subsídios e estímulo a programas de intercâmbio e de integração internacional da ES;

2) “*Uso de tecnologias na Educação Superior*” - serão discutidas as formas de utilização das novas tecnologias e, especialmente, a expansão da modalidade EAD no Brasil. Cabe questionar se a expansão ocorre com qualidade, como as tecnologias disponíveis estão sendo utilizadas e, ainda, em que medida o modelo da UAB pode ser uma alternativa viável para a expansão da ES pública.

3) “*Educação Superior: expansão qualificada*” - serão debatidas as alternativas ao modelo de ES praticado hoje no Brasil tendo em vista a expansão qualificada. Tal reporta a questões como o regime de colaboração entre os entes federados, parcerias do Estado com IES comunitárias e confessionais (como já ocorre no PARFOR), dentre outras.

¹⁵ Os egressos de cursos de licenciatura que optam por fazer mestrado podem receber bolsa de R\$1.200,00, se ingressarem no magistério terão piso salarial de R\$950,00.

Em meio a estes temas também estarão presentes a importância da ES para a melhoria da Educação Básica - ou, em outros termos, a responsabilidade da ES na elevação da qualidade deste nível de ensino, em especial no que refere à formação de professores; além da educação tecnológica, considerando os pólos da UAB e a criação de Institutos Federais de Educação Profissional.

Por meio da Oficina de Trabalho “*Desafios e Perspectivas da Educação Superior para a próxima Década*” objetivamos encontrar novos caminhos e alternativas para enfrentar os desafios da formação qualificada em nível superior nos próximos anos, reconhecendo particularmente o papel e a capacidade das instituições de ES públicas se reinventarem por meio da reflexão coletiva e do debate qualificado.

Referências Bibliográficas

AMARAL, N. C. **Expansão-avaliação-financiamento: tensões e desafios da vinculação na educação superior brasileira**. Trabalho apresentado na sessão especial da 31ª Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, MG, 19 a 22 out. 2008.

ANDRÉ, M. **Relatório Final de pesquisa do projeto: trabalho docente do professor formador**. In GATTI, B. A. et al. **A atratividade da carreira docente**. Fundação Carlos Chagas, 2009. Disponível em: <http://www.fvc.org.br/estudos-e-pesquisas/livro-1-2010.shtml>.

BRASIL. Plano Nacional de Educação. Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001.

BRASIL. **Censo da Educação Superior**, INEP/MEC, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação – CONAE. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conae>.

CNE. **Portaria CNE/CP nº 10**, de 6 de agosto de 2009.

CNE. **Documento Referência para o Fórum Nacional de Educação Superior**, Brasília: CNE, 2009.

Conferência Regional de Educação Superior. **Declaração CRES**, 2008. <http://www.cres2008.com>.

Conferência Nacional de Educação. **Documento Base**. 2009. <http://conae.mec.gov.br/>

Conferência Nacional de Educação. **Documento Final**. 2010. <http://conae.mec.gov.br/>

