

**UNIVERSIDADE DE SOROCABA
PRÓ-REITORIA ACADÊMICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Fábio Fernandes

**AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
TRAJETÓRIA DE CONFLITOS, AVANÇOS E CONTRADIÇÕES**

**Sorocaba/SP
2014**

Fábio Fernandes

**AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
TRAJETÓRIA DE CONFLITOS, AVANÇOS E CONTRADIÇÕES**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação em 09 de Dezembro de 2014 da Universidade de Sorocaba, como exigência parcial para obtenção do Título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. José Dias Sobrinho

**Sorocaba/SP
2014**

Ficha Catalográfica

Fernandes, Fábio

F399a Avaliação e regulação da educação superior no Brasil : trajetória
de conflitos e contradições / Fábio Fernandes. -- 2014.

104 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. José Dias Sobrinho

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de
Sorocaba, Sorocaba, SP, 2014.

Fábio Fernandes

**AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
TRAJETÓRIA DE CONFLITOS, AVANÇOS E CONTRADIÇÕES**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação Educação da Universidade de Sorocaba.

Aprovado em: 09/12/2014

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. José Dias Sobrinho
Universidade de Sorocaba (UNISO)

Prof.(a) Dr.(a) Márcia Regina Ferreira de Brito
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Prof. Dr. Waldemar Marques
Universidade de Sorocaba (UNISO)

AGRADECIMENTOS

Agradeço às pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para construção deste trabalho.

À minha família, em especial ao meu pai e a minha mãe que foram os meus primeiros professores. A minha amada esposa, irmãos e demais familiares.

Agradeço também, aos grandes intelectuais do Programa de Pós Graduação da UNISO. Destes, gostaria de destacar meu orientador Prof. Dr. José Dias Sobrinho.

Vós trabalhais para manter o equilíbrio com a terra e a alma da terra.

Pois ficar ocioso é tornar-se um estranho às estações e sair da procissão da vida, que marcha majestosa e em orgulhosa submissão em direção ao infinito.

Quando trabalhais, sois uma flauta, cujo coração o sopro das horas transforma em música.

GRIBRAN, Kalil. O PROFETA.

RESUMO

Esta dissertação de mestrado buscou identificar os conflitos, avanços e contradições das avaliações educacionais aplicadas a Instituições de Ensino Superior no Brasil. Para tanto, foi estipulado um recorte temporal que compreende o início da década de 1980 até 2014. Neste recorte temporal foi elaborada uma análise histórico-crítica da Educação Superior brasileira; e através do método dedutivo foram analisadas e comparadas as principais avaliações educacionais. Os dados utilizados foram provenientes de pesquisas telematizada e bibliográfica, bem como, fontes documentais. Os resultados apresentados evidenciam a existência de tensões sobre as Instituições de Ensino Superior provenientes de duas correntes ideológicas atuantes no país. Uma ligada à instrumentalização da Educação Superior, concebendo esta como pressuposto ao desenvolvimento econômico e outra associada ao conceito de educação humanitária e libertadora. Nesta dissertação, foram evidenciados os avanços metodológicos conquistados ao longo do tempo, a abrangência e relevância das políticas educacionais, a importância dos processos avaliativos para o desenvolvimento da rede de Instituições de Ensino Superior.

Palavras-chave: Ensino superior - Avaliação. Ensino superior - Brasil. Universidades e faculdades - Avaliação. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Brasil).

ABSTRACT

This thesis master program aimed at identifying the conflicts, advances and contradictions of educational evaluation of the higher educational institutions in Brazil. For that, we established a time period range, initiating in the beginning of 1980 until 2014. In this time range, a historical analysis of the Brazilian Higher Educational was elaborated; and using a deductive method the main educational evaluations were compared and analyzed. The data used it is from internet content of scientific basis, bibliographic research, as well, documental sources. The results presented indicate the existence of tension over the institutions, which its origin came from two different ideological streams acting in Brazil. For of one them, the Higher Education is meant to form labor force, understanding it as basis of economic development, and the other one has its principals as liberal education and humanitarian formation. In this thesis master program, were highlighted the methodological advances achievements thought time, the scope and relevance of educational policies, the importance of evaluation process for the development of the higher educational institutions as a whole.

Keywords: Higher education - Evaluation. Higher education - Brazil. Undergraduate schools - Evaluation. National Evaluation System of Higher Education.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABESP	Associação Brasileira de Faculdades Católicas
ABRUEM	Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais
ACE	Avaliação de Centros Universitários
ANDIFES	Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANUP	Associação Nacional das Universidades Particulares
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC	Conceito de Curso
CEA	Comissão Especial de Avaliação
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEFETS	Centros Federais de Educação e Tecnologia
CFE	Conselho Nacional de Educação
CI	Conceito da Instituição
CNRES	Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior
CONAES	Comissão Nacional de Educação Superior
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos

EAD	Educação à Distância
EM	Exposição de Motivos
ENADE	Exame Nacional de Desempenho do Estudante
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FURB	Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior
GERES	Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior
GTRU	Grupo de Trabalho da Reforma Universitária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDES	Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior
IES	Instituição de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIDEIA	Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e

da Inovação da Área

PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
ProUni	Programa Universidade para Todos
PUC	Pontifícia Universidade Católica
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESu	Secretaria de Educação Superior do MEC
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICAMP Universidade Estadual de Campinas

USAID United States Agency for International Development

USP Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	15
2.1 Cultura, educação e formação.....	15
2.2 Educação superior no Brasil.....	19
2.3 Conflitos, avanços e contradições da educação superior no Brasil.....	26
3 AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	29
3.1 Perspectiva histórica da avaliação da educação superior no Brasil.....	33
3.1.1 Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU).....	33
3.1.2 Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (CNRES)	35
3.1.3 Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (GERES)....	39
3.1.4 Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB).....	40
3.1.5 Exame Nacional de Cursos (ENC).....	44
3.2 Análise comparativa entre os documentos PARU, CNRES, GERES, PAIUB e ENC.....	46
4 SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES).....	50
4.1 Princípios e critérios para fundamentação conceitual.....	52
4.2 Operacionalização do SINAES.....	54
4.2.1 Funções da avaliação institucional.....	55
4.2.2 Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).....	56
4.2.3 Metodologia de aplicação.....	57
4.2.4 Processos externos e bases de informação.....	59
4.2.5 Roteiro de processo de avaliação institucional.....	61
4.2.6 As funções regulatórias do SINAES.....	64
5 REGULAMENTAÇÃO DO SINAES - LEI Nº 10.861/2004.....	65
5.1 Detalhamento dos os instrumentos de avaliação.....	71
5.2 Portarias Normativas 40/2007 e 23/2010 – distorções na prática avaliativa.....	72
5.3 Desafios e deficiências operacionais do SINAES.....	80
5.4 Análise comparativa do SINAES - concepção, regulamentação e normatizações.....	81
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	84
REFERÊNCIAS.....	87
ANEXO A – Proposta 12 para educação superior.....	92
ANEXO B – Exposição de motivos - Ministro da Educação Cristovam Buarque.....	93
ANEXO C – Organograma funcional do Ministério da Educação.....	95
ANEXO D – PAIUB - Documento Básico.....	96

1 INTRODUÇÃO

"Enquanto o homem não souber para que porto quer ir, nenhum vento será o vento certo." (Sêneca)

A partir da década de 1980 a avaliação da Educação Superior vem se tornando instrumento imprescindível para o Estado na busca por detectar deficiências em seus planejamentos e prestar contas à sociedade. Este fenômeno se intensifica em função da redemocratização do país, expansão da rede de ensino e da emergência de um mercado educacional globalizado, fatos que engendraram reformas neste nível de educação.

A Educação Superior brasileira atualmente é constituída por uma rede com diversificados provedores, tipos de instituições, perfis docentes, demandas e competitividade. Este complexo assevera-se através das tensões de duas correntes ideológicas atuantes na rede de Instituições de Educação Superior (IES). Uma ligada à instrumentalização da Educação Superior, compreendendo esta como pressuposto do desenvolvimento econômico, e outra ligada ao paradigma da educação humanista, inclusiva e democrática. Destaca-se o alinhamento deste trabalho à segunda corrente ideológica.

A avaliação é um instrumento que, quando aplicado no âmbito das políticas públicas, tem sérias implicações sociais. Trata-se de uma prática capaz de mensurar os reflexos de ações realizadas anteriormente e servir de apoio à inovação.

Esta dissertação compreende que a avaliação da Educação Superior é um instrumento privilegiado, dada sua capacidade de transformação. Esta é capaz de contribuir para determinação dos rumos do desenvolvimento nacional, estimulando certos setores produtivos, desenvolvendo um determinado conjunto de ideias e práticas sociais. Portanto, suas bases devem ser determinadas a partir de princípios racionais, democráticos e sociais.

Foram objetivos deste trabalho:

- a. a compreensão dos fenômenos da Avaliação e Regulação da Educação Superior no Brasil, a partir de um procedimento reflexivo, sistematizado e crítico;
- b. o delineamento da trajetória da Avaliação da Educação no Brasil a partir dos anos 1980, destacando seus conflitos, avanços e contradições; e o entendimento do sentido dos fenômenos Educação e Educação Superior.

As práticas avaliativas estudadas nesta dissertação foram respectivamente: Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU (1983); Grupo Executivo para Reforma da Educação Superior – GERES (1985); Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB (1993); Exame Nacional de Cursos - ENC (“Provão”, 1995); Avaliação

das Condições de Ensino – ACE (1996); Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES (2004).

Atualmente, este tema é recorrente na literatura especializada, nos discursos políticos e ações governamentais, dada sua capacidade de transformação social proveniente da dimensão burocrático-legalista do fenômeno, exercida através dos Processos Regulatórios.

Meu interesse pessoal sobre a temática nasce da convicção de que as IES podem disponibilizar uma formação técnica de alto nível, sem abrir mão das questões de inclusão social, equidade, ética e humanização dos processos educativos. Creio que uma educação mais humana, inclusiva e democrática é capaz de contribuir para redução dos grandes problemas sociais percebidos no país. E o instrumento capaz de proporcionar uma cultura formativa neste sentido é a avaliação da Educação Superior.

Sob esta lógica, este trabalho buscou parâmetros teóricos e conceituais em um conjunto de valores e ideias de cunho social que, posteriormente, foram comparados aos documentos das seis avaliações promovidas no decorrer do recorte temporal estipulado, sendo consideradas também, as determinações da Constituição Federal de 1988, Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, resoluções do Plano Nacional de Educação 2014.

Esta Dissertação foi desenvolvida a partir do método dedutivo e os dados coletados são provenientes de: Pesquisas Telematizadas em bancos de dados de órgãos Estatais; Investigações Documentais por meio de análise de Leis, Decretos e Portarias Normativas e; Pesquisa Bibliográfica, sendo consultados livros, artigos e revistas de autores renomados.

Nesta jornada foram exploradas prioritariamente as obras dos seguintes intelectuais: Dermeval Saviani, Dilvo Ristoff, José Dias Sobrinho, José Barata-Moura, Paulo Rosas, Pedro Goergen, Simon Schwartzman e Willian F. Cunningham.

Para viabilização deste trabalho, foi desenvolvida uma estrutura de oito partes, ou seja, a introdução, quatro capítulos - EDUCAÇÃO SUPERIOR, AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES) e REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR - LEI - 10.861 DE 14 DE ABRIL DE 2004-, as considerações finais, as referências e os anexos.

No capítulo – EDUCAÇÃO SUPERIOR – foi elaborado um delineamento dos conflitos, avanços e contradições da Educação Superior no Brasil, também, uma definição conceitual dos termos educação, Educação Superior, cultura e formação.

O capítulo – AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – trata do sentido dos termos aludidos, destacando a relevância dos fenômenos para o desenvolvimento econômico, político e social do país. Também traz uma análise comparativa entre as cinco avaliações que precederam a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), atualmente em vigor.

No capítulo – SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES) – foi elaborado um estudo que buscou compreender as bases conceituais deste sistema avaliativo a partir do seu documento oficial, expedido pela Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior – CEA. Esta designada pelas portarias MEC/SESu nº 11 e 19.

O capítulo – REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR - LEI – 10.861 DE 14 DE ABRIL DE 2004 – demonstra a conversão dos estudos da CEA na Lei 10.861/2004, onde são destacados os conflitos políticos e as tensões sobre o novo sistema. Neste capítulo foram retratadas as principais mutações do SINAES, sofridas por meio de Portarias Normativas e Decretos, dentre elas a de número 40, expedida no ano de 2007, que modificou significativamente o SINAES.

Neste capítulo são consideradas as categorias de análise do capítulo anterior, com o intuito de retratar os conflitos, avanços e contradições do SINAES em relação aos processos avaliativos anteriores e suas próprias alterações, sofridas ao longo de seus dez anos de existência. Também são retratadas as dificuldades operacionais do sistema em virtude do tamanho da rede e sua dificuldade de atender as determinações do Plano Nacional de Educação 2011-2020.

2 EDUCAÇÃO SUPERIOR

Para Barata-Moura (2004,p.32) “[...] a Educação Superior vem ‘por sobre’ outras formações. Intensivamente, uma educação denomina-se de ‘superior’ porque aprofunda uma área consolidada do saber, proporciona um determinado título profissional, se desdobra numa circunstância científica de investigação.” Portanto, para compreender o sentido da Educação Superior e contextualizar a Educação Superior no Brasil, torna-se impreterível o estudo de questões fundamentais, como: cultura, educação e formação.

2.1 Cultura,educação e formação

Para Japiassú e Marcondes (2001,p.47), o termo cultura designa o “espírito humano”, toda sua personalidade, diz respeito ao tesouro **coletivo** de saberes construídos pela humanidade. Rabuske (1999, p.56), afirma que “por natureza o homem é um ser cultural”, desta forma, ele depende da cultura para que sua espécie se perpetue no globo terrestre.

Cultura é uma característica da espécie humana. Através dela, compartilhamos um conjunto de valores, ideias, comportamentos, símbolos e práticas sociais, aprendidos de geração em geração através da vida em sociedade. A primazia da cultura é o mecanismo adaptativo, que é a capacidade que os indivíduos possuem de responder ao meio de acordo com mudança de hábitos. A cultura é também um mecanismo cumulativo porque as modificações trazidas por uma geração passam à geração seguinte, que vai se transformando, perdendo e incorporando outros aspectos, procurando assim melhorar a vivência das novas gerações.

O veículo utilizado para esta transferência de saberes aos sucessores denomina-se **educação**, que culmina na **formação** do ser humano. Segundo Saviani e Duarte (2010, p.423), “a formação humana coincide, nessa acepção, com o processo de promoção humana levado a efeito pela educação.”

Este processo de formação humana, traz um sentido de humanização do homem, por meio do desenvolvimento de seu potencial para as virtudes e a prática dos valores. O termo possui um sentido de disponibilizar conteúdos que deem forma a um pensar, conceitos aspectos do complexo cultural de que o indivíduo é parte e que contribuam para que este conduza sua vida de forma consciente e autônoma.

Comenius (1657, p.102) afirma: “Ninguém acredito, portanto, que o homem pode verdadeiramente ser homem, a não ser aquele que aprendeu a agir como homem, isto é aquele que foi formado naquelas virtudes que fazem o homem.”

O desenvolvimento das virtudes humanas se dá pela práxis¹, ou seja, pela ação e reflexão sobre o mundo, sobre a realidade contextual. O termo práxis, segundo Karl Marx, engloba o uso das teorias, das ideias e atividades; trata-se de ação e reflexão concomitantes (JAPIASSÚ e MARCONDES, 2001, p. 155). Portanto, o desenvolvimento intelectual deve ser focado na transferência de conteúdos que possam induzir o indivíduo a praticar o bem. Esta prática pode ser compreendida como um conjunto de ações sociais reconhecidamente positivas, capazes de produzir benefícios aos integrantes da comunidade à qual o indivíduo está inserido.

A virtude é em sua essência mais do que uma simples característica ou uma aptidão para uma determinada ação boa: trata-se de uma verdadeira inclinação; são todos os hábitos constantes que levam o homem para o bem. Este sentido de bem e mal se define através do tempo pelo que é reconhecido eticamente pela comunidade em que este está inserido.

Os valores são reconhecidos da mesma maneira, ou seja, pelo viés sócio-temporal; trata-se de uma qualidade que distingue algo em comparação aos seus iguais, que é valorado pela comunidade.

A formação humana apresenta duas instâncias educacionais: a informal, ou primária, e a formal, ou secundária. Denomina-se primária aquela educação que chega ao indivíduo antes da desenvolvida na escola, trata-se de uma educação informal disponibilizada através dos mecanismos sociais que controlam o funcionamento da sociedade informalmente, sem estruturas fixas. Neste destacamos a família, a comunidade local, o conteúdo midiático, as igrejas.

A educação formal se dá em instituições cujas bases são fixas e facilmente reconhecidas, são as escolas, classificadas conforme suas características e níveis de ensino.

O produto destas duas instâncias educacionais, a informal e a formal culmina na formação humana.

Segundo Barata-Moura,

[...] educação é o processo relacional aberto de dar forma à condução de nosso viver.

Educar não é domesticar, nem formatar; educar é eduzir: desenvolver e formar a nossa aptidão de senhorio e de orientação do viver.

A educação é um processo vital, o que quer dizer: cumpre-se ao longo da vida, em união estreita com a formação/construção do ser humano que cada um de nós protagoniza.

¹ A expressão práxis refere-se, a ação, a atividade, e no sentido que lhe atribui MARX, à atividade livre, universal, criativa e autocriativa, por meio da qual o homem cria (faz, produz), transforma (conforma) seu mundo humano e histórico e a si mesmo; atividade específica ao homem, que o torna basicamente diferente de todos os outros seres. (BOTTOMORE, 2001, p. 292)

Este processo é, há um tempo, individual e social: formamo-nos como projecto, sempre dentro, e a partir, de um leque interactivo de relações. (BARATA-MOURA, 2004, p. 31 e 32) sic

Ao se discutir o sentido do termo educação, vale destacar alguns sentidos do termo grego *Paideia*², que reflete os ideais da cultura grega.

Todo povo que alcança certo grau de desenvolvimento se acha naturalmente inclinado a praticar a educação. A educação é o princípio mediante o qual a comunidade humana conserva e transmite sua peculiaridade física e espiritual [...]. O homem só pode propagar e conservar sua forma de existência social e espiritual mediante as forças das quais foi criado, ou seja, mediante a vontade consciente da razão.[...]. Incluindo a natureza corporal do homem, suas qualidades podem mudar mediante uma educação consciente e levar suas capacidades a uma categoria superior. Mas o espírito humano leva progressivamente ao descobrimento de si mesmo, cria, mediante ao conhecimento do mundo interior e exterior, formas melhores para existência humana. A natureza do homem, em sua dupla estrutura, corporal e espiritual, cria condições especiais para manutenção e transmissão de sua forma peculiar e exige organizações físicas e espirituais cujo conjunto denominamos educação. (JAEGER, 2001, P. 11, tradução do autor)

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), em seu art. 1º:

A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. (BRASIL, 2013b)

O sentido da educação apontado pela LDB/96 abrange todos os aspectos da vida social do indivíduo. No entanto, esclarece que a norma jurídica possui efeito somente sobre as instituições formais de educação e ainda ressalta o vínculo da educação com a formação profissional e o convívio social.

Conclusivamente, a educação é um instrumento capaz de dar autonomia aos seres humanos.

Conforme Japiassú e Marcondes (2001, p.21), o sentido de autonomia está relacionado à liberdade política, independência, autodeterminação. A autonomia é imprescindível à democracia, pois determina a capacidade de uma sociedade governar-se por si mesma.

O ideal da educação, portanto, está na busca pela totalidade formativa. Este grande desafio, concentrado nas instituições formais, necessita do apoio das demais instâncias sociais a fim de se criar um modelo educacional capaz de formar **cidadãos-profissionais, conscientes de seus direitos e deveres, críticos e ativos socialmente, capazes de formular juízos próprios nos níveis intelectual e moral.**

² Platão define Paideia da seguinte forma "[...] a essência de toda a verdadeira educação ou Paideia é a que dá ao homem o desejo e a ânsia de se tornar um cidadão perfeito e o ensina a mandar e a obedecer, tendo a justiça como fundamento" (JAEGER, 2001, p.108, tradução do autor)

A gestão e o aprimoramento dos processos formativos desencadeados pelo processo educacional são de fundamental importância para a pessoa humana, para economia e para o desenvolvimento das políticas sociais do país.

A educação formal está concentrada nas escolas. Desta forma, estas são por natureza instituições públicas. Esta afirmação está respaldada pela característica humana da necessidade de transferência de seu legado cultural. O patrimônio cultural da humanidade deve estar acessível a todos, pois a cultura é uma construção coletiva que garante a sobrevivência dos indivíduos de forma digna.

Este sentido social da educação ampara-se no art. 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; **o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.**

A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.

Aos pais pertence à prioridade do direito de escolher o gênero de educação a dar aos filhos. (ONU, 1948, grifo do autor)

A Constituição Federal brasileira de 1988, apoia esta visão de educação através do artigo 205. Segundo a mesma, “... educação, **direito de todos** e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (BRASIL, 1988, grifo do autor)

A LDB/96 em seu artigo 2º, expõe o dever da família e do Estado sobre a educação, buscando unir as instâncias informal e formal em torno do mesmo propósito, que é o da plena formação humana. Segundo este artigo, “a educação, dever da família e do Estado, **inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.**” (BRASIL, 2013b, grifo do autor)

A educação brasileira está subdividida em níveis, conforme estabelece a LDB, em seus artigos 29, 32, 35 e 43.

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 32. o ensino fundamental obrigatório, com duração de nove anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos seis anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão [...]

Art. 35. o ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos [...]

Art. 43. A Educação Superior tem por finalidade:

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 ao 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, 2013b)

A seguir, destaca-se atenção especial para Educação Superior no Brasil que é o objeto de estudo desta dissertação.

2.2 Educação superior no Brasil

A Educação Superior é responsável pela consolidação dos conhecimentos nas diferentes áreas do saber. Um de seus objetivos é desenvolver uma atividade laboral em uma determinada área. O conceito de “Educação Superior” deve se submeter à primazia do conceito de “educação” e desta forma contemplar também as dimensões sociais pertinentes ao termo, o que pressupõe compromissos com a ética, a razão, o exercício criativo da crítica, transmissão e criação de conhecimentos. Assim, ressalta-se a necessidade das Instituições de Ensino Superior como local de formação de profissionais-cidadãos, responsáveis e socialmente ativos, comprometidos com o seu trabalho e com o desenvolvimento nacional.

Esta dissertação alinha-se com a definição de Educação Superior como sendo uma modalidade educativa que contempla de forma equilibrada e harmônica as demandas do universo profissional e a formação humanística que promova a cidadania. Sob esta perspectiva, os conteúdos oferecidos nos cursos superiores devem disponibilizar informações e gerar conhecimentos nas áreas de formação específicas e também em questões inerentes ao desenvolvimento de um comportamento ético e cidadão, buscando assim a totalidade

formativa. Destaca-se neste contexto, a oposição a uma formação que contemple apenas a instrumentalização do ser humano, sua automatização, seu adestramento. Portanto, o conceito de perfectibilidade do ser humano deve vigorar. Perfectibilidade que pode ser entendida como sendo a formação integral do ser humano, a preparação deste para um convívio social harmônico, o desenvolvimento pleno de suas faculdades cognitivas.

Este tipo de educação é importante para o país, pois nesta são convalidados os princípios da democracia. Esta definição se coaduna com a Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação – 1998, editado na Conferência Mundial sobre Educação Superior - UNESCO, Paris, 9 de outubro de 1998 (ONU, 2014).

Para compreensão dos dilemas atuais do sistema de Educação Superior brasileiro é salutar uma localização histórica dos fatos.

O Brasil é um dos únicos países a possuir um sistema de Educação Superior com instituições inauguradas apenas no século XIX. Existem indícios que apontam este fenômeno ocorreu em função dos colonizadores portugueses temerem o empoderamento da população por meio da educação e desta forma rebelar-se contra o império. O que denota a visão da educação como instrumento de manutenção hegemônica.

As primeiras Universidades da Europa foram fundadas na Itália (Universidade de Bolonha – fundada em 1088, teve como alunos Dante Alighieri, Francesco Petrarca, Guido Guinizzeli, entre outros) e na França (Universidade de Paris, foi fundada aproximadamente no ano de 1170, a partir da escola da catedral de Notre-Dame). Nessa época, na França, era comum haver escolas junto às catedrais.

A Universidade portuguesa mais antiga é a Universidade de Coimbra, fundada inicialmente em Lisboa em 1290, sendo uma das 10 mais antigas da Europa em funcionamento contínuo.

Na América Latina, as primeiras Universidades datam do século XVI, fundadas pelos espanhóis. Tratava-se de instituições religiosas, que recebiam a autorização do Sumo Pontífice, através de Bula Papal. O Brasil Colônia, por sua vez, não criou Instituições de Ensino Superior em seu território até início do século XIX, constituindo sua primeira Universidade somente nos anos de 1930.

O sistema educacional brasileiro ao longo de sua história sofreu enormes influências das elites dominantes, atendendo determinações de organismos internacionais e países ditos de primeiro mundo em função das relações comerciais e empréstimos adquiridos pelo Governo Federal. Este sistema de educação ao longo de sua história nunca foi capaz de atender as demandas por vagas, caracterizando-se desta forma como elitista.

No final da década de 80 contávamos com uma grande demanda pela Educação Superior. Nesse período, com a redemocratização do país, em especial após a promulgação da Constituição de 1988, as instituições universitárias passaram a ter certa autonomia administrativa, pois não estavam mais sob a guarda do extinto CFE – Conselho Federal de Educação, principalmente em relação à criação e extinção de cursos.

Esta década ficou marcada por um grande avanço político, no entanto, conforme afirma Luiz Carlos Bresser-Pereira, ex-ministro da Fazenda (1987), “Os anos 1980 foram perdidos do ponto de vista econômico”. (IPEA, 2012)

Com a recuperação da economia, controle da inflação e expansão industrial, a partir dos anos 1990, houve um crescimento da demanda por vagas na Educação Superior. Com os dispositivos jurídicos ajustados associados a esta demanda, foram geradas oportunidades para ampliação da rede de instituições particulares.

Neste cenário cabe destacar o artigo 209 da Constituição Federal de 1988, que afirma, “ O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: **I** - cumprimento das normas gerais da educação nacional; **II** - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.” (BRASIL, 1988).

Esta época ficou marcada pela adoção do ideário político econômico neoliberal, pelo crescente fenômeno social da globalização, viabilizada através das denominadas Tecnologias da Informação (TI). Como contrapartida social à nova liberdade econômica o Estado buscou no neoconservadorismo uma tentativa de controlar, supervisionar e regular a voracidade do capital. Este conflito ideológico mundial gerou reflexos em todas as instâncias sociais, passando a vigorar com maior intensidade no país nos governos de Fernando Collor de Mello (Março/1990-Dez/1992) e de Itamar Franco (Dez/1992-Jan/1995), tendo seu ápice no governo de Fernando Henrique Cardoso (Jan/1995-Dez/2002), onde as políticas econômicas e sociais foram reconfiguradas à luz do novo ideário.

Conforme aponta Pereira (1997), em âmbito mundial, o neoliberalismo econômico passou a ser dominante a partir dos anos 1980. Suas bases estão fundadas nos conceitos do:

- a) Estado mínimo. O Estado deve restringir sua intervenção na economia ao mínimo necessário para o funcionamento adequado dos mercados, corrigindo suas principais falhas, como a concentração monopolista, a competição predatória e assimetrias acentuadas em setores econômicos. Ainda, carrega consigo conceitos de eficiência estatal, incorrendo em diminuição dos gastos públicos, por conseguinte, diminuição da atuação do Estado e aumento do poderio da iniciativa privada;

- b) Desregulação dos mercados. Eliminação das regulamentações legais e administrativas que inibem a liberdade da iniciativa privada, tanto no âmbito nacional como no internacional;
- c) Livre competição internacional. Propõe a redução e/ou eliminação de barreiras tarifárias e alfandegárias que restringem a livre circulação de capital, mercadorias e mão de obra.

Este paradigma vivido atualmente atua em todos os níveis sociais e apresenta reflexos em todas as instituições.

Os benefícios deste ideário econômico são assimétricos, pois com a livre circulação dos capitais, os detentores de grandes riquezas passam a dominar setores estratégicos de países mais pobres, como é o caso da Educação Superior brasileira, majoritariamente privada, e os grandes grupos educacionais possuem ações ofertadas em bolsas de valores. Este grande capital tem por objetivo explorar os mercados, portanto, não possui compromissos nacionais e sua visão sobre qualidade educativa é maculada pela voracidade da lucratividade.

Conforme aponta Dias Sobrinho (2003b, p.38), no âmbito da Educação Superior os reflexos das duas ideologias, o neoliberalismo e o neoconservadorismo, acabam por produzir politicamente o par contraditório: autonomia-controle. O Estado estimula a autonomia administrativa das instituições, afim de que estas sejam mais eficientes e eficazes, fomentando assim a participação massiva da iniciativa privada no sistema, porém cobra resultados, desempenho, este *status quo* do sistema da Educação Superior justifica a expressão “Estado Avaliador”. Esta expressão denota um forte controle no campo social e liberal quanto às questões econômicas.

Isto incorre em uma denominada crise de sentidos e valores sentida por toda população brasileira. Esta crise axiológica introduz sentidos que distorcem a ideia de educação como um bem público e um direito social.

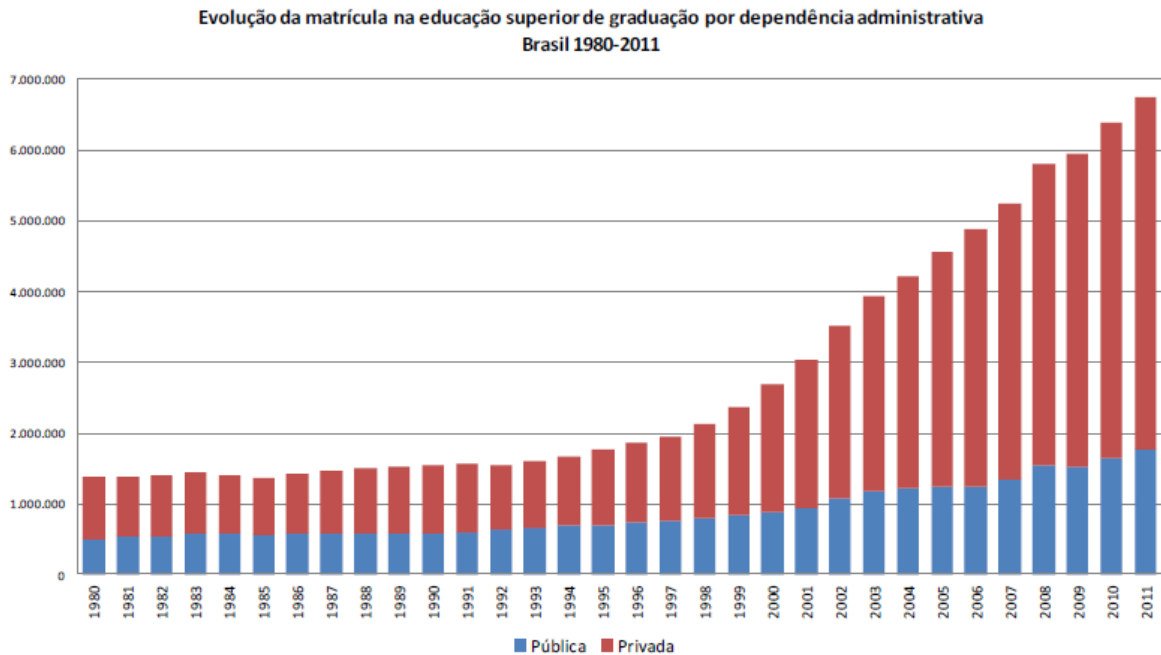
O neoliberalismo é reconhecidamente a grande narrativa mundial e, para sua manutenção no território nacional, exerce seu poder através da coação e da introdução de ideologias que justifiquem seus fins. Neste quadro são enaltecidos: o conhecimento útil, capaz de gerar benefícios econômicos para as corporações, a rivalidade como pressuposto ao desenvolvimento, o crescimento econômico que se sobrepõe à justiça social, a economia que se sobrepõe à política, a técnica que transpassa a ética e a acumulação sem escrúpulos.

Em meio a este fenômeno de expansão da rede de Educação Superior, destaca-se a importância da avaliação/regulação da Educação Superior. As tensões sobre o sistema ampliam-se à medida que o Estado se enfraquece e passa a se submeter às determinações da

grande indústria multinacional ou supranacional ora representada por seus organismos internacionais³- BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, FMI – Fundo Monetário Internacional, OMC – Organização Mundial do Comércio, dentre outros.

Abaixo segue a evolução do número de matrículas em instituições públicas e privadas no Brasil. Neste gráfico é notória a privatização da rede a partir dos anos 1996.

Gráfico 1 - Evolução da Matrícula na Educação Superior no Brasil 1980-2011



Fonte: MEC/Inep

Fonte: INEP. O plano nacional de educação e a expansão da educação superior. **Ministério da Educação / Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Brasília/DF, p.12, 2012

A expansão da rede de Educação Superior se legitima devido à necessidade crescente de trabalhadores especializados e o crescimento econômico alcançado pelo Brasil a partir da década de 1990.

Atualmente, sobre a oferta em relação às novas demandas cabe destacar o somatório das políticas públicas de incentivo ao acesso e à permanência na Educação Superior. Fato que se justifica pelo aumento do número de financiamentos aos alunos, como os programas Fies⁴ e ProUni⁵.

³ Organismos ou organizações internacionais, também chamados de instituições multilaterais, são entidades criadas pelas principais nações do mundo com objetivos de trabalhar em comum para o pleno desenvolvimento das áreas da atividade humana: política, economia, saúde, segurança, etc. Essas organizações podem ser definidas como uma sociedade entre Estados. (UOL, 2006)

⁴ O Programa de Financiamento Estudantil - FIES, criado através da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 tem

Cabe destacar que o Brasil é um país que possui uma rede de IES com índice de privatização dos mais elevados do mundo e, apesar de discutíveis, as bolsas e subsídios disponíveis aos discentes atualmente consolidam este pressuposto neoliberal.

Houve um aumento da oferta de vagas na rede federal, via abertura de novos campi e novas IES, bem como a interiorização de Universidades já existentes, porém esta expansão, apesar de significativa não foi suficiente para elevar os índices de estatização da Educação Superior .

Além dos fatores acima citados, outras iniciativas, sob a ótica da oferta, corroboram para a expansão ora discutida. A oferta de vagas na Educação Superior brasileira, historicamente, esteve localizada em cursos de bacharelado e na modalidade de ensino presencial. Diante da necessidade de rápida resposta para a formação de profissionais, e com a evolução das novas tecnologias, novos formatos de cursos têm sido adotados. A saber, os cursos na modalidade de ensino à distância e os cursos de menor duração voltados à formação profissionalizante de nível superior, chamados tecnológicos. Ao observar a trajetória do número de matrículas na Educação Superior nos últimos anos, fica evidente o destaque do crescimento desses cursos.

Segundo as Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação, do INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, dados de 2012, contamos com uma rede de 7.037.688 matriculados em curso de graduação. Destes, 4.703.693 estão em cursos de bacharelado, 1.366.559 estão em cursos de licenciatura e 944.904 em cursos tecnológicos. Ressalta-se ainda que a denominada EAD – Educação à Distância abarca 1.329.407 vagas no total, ou seja, esta representa aproximadamente 28,26 % do total de matrículas no país.

O país conta com um total de 2.416 IES – Instituições de Ensino Superior e destas 2.112 são privadas, o que representa mais de 87% do total das instituições.

Das 7.037.688 de matrículas, 5.140.312 estão localizadas em instituições privadas, ou seja, 71,5 % aproximadamente.

A complexidade da rede aumenta com a influência de grandes corporações na gestão das instituições privadas.

como objetivo auxiliar estudantes em situação econômica menos privilegiada na realização de curso de graduação não-gratuito, devidamente cadastrado no programa e com avaliação positiva nos processos realizados pelo Ministério de Educação. (SOARES, 2002, p. 153)sic

⁵ ProUni – É um programa do Ministério da Educação, criado pelo Governo Federal em 2004, que concede bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em instituições privadas de ensino superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros, sem diploma de nível superior. (BRASIL, 2014a)

Esta dinâmica foi iniciada no ano de 2006, quando a instituição norte americana Laureate International, controlada pelo fundo KKR, comprou a instituição Anhembimorumbi. Atualmente, a Estácio de Sá é administrada por um fundo denominado GP, a Anhanguera, pelo banco Pátria e a Kroton pela Advent International.

A voracidade da busca pelo capital, pela conquista deste “mercado”, aumenta as dificuldades de regulação e controle do Estado sobre a rede. Além da influência do capital estrangeiro contamos com a tendência de oligopolização do Ensino Superior.

Segundo a SERES, no ano de 2011 as 10 maiores instituições em números de matrículas detiveram mais de 1 milhão de matrículas e destas instituições 9 eram privadas.

Esta tendência de concentração de vagas em grandes grupos educacionais mostrou-se efetiva.

Conforme matéria da revista Fórum número 124, a fusão das empresas Kroton Educacional S.A. e Anhanguera Educacional anunciado em abril de 2013 foi capaz de gerar uma companhia com valor estimado de R\$ 14,1 bilhões, contando com 800 unidades de ensino superior e 810 escolas de educação básica.

Este grupo é considerado o maior conglomerado da área educacional do mundo. 75,9 % de seu capital está pulverizado no mercado de ações, restando apenas o aval do CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

Na retaguarda destes gigantes do “mercado” da educação estão os fundos de investimentos, que representam a entrada de capital e a ingerência estrangeira.

Em matéria da revista Isto é Dinheiro de 13 de maio de 2014 (JULIBONI, 2014), a Kroton e a Anhanguera, juntas passaram a valer cerca de R\$ 18 bilhões, contando com aproximadamente 1 milhão de discentes matriculados (aproximadamente 14,3% do total de matrículas, se comparado com os dados do INEP) e uma estimativa de faturamento anual de R\$ 4,3 bilhões, para os próximos períodos.

Segundo a matéria, o principal ponto analisado pelo CADE é a concentração de “mercado” em algumas cidades brasileiras.

Conforme o site UOL (UOL, 2014), no dia 14 de maio de 2014 o Governo aprova a fusão entre a Kroton e a Anhanguera com algumas restrições. As restrições previstas no acordo limitam apenas a participação do grupo em alguns cursos de EAD e restringem a utilização de suas bandeiras ao mesmo tempo em cidades em que vão atuar.

A privatização e oligopolização da rede de Educação Superior brasileira exerce uma grande pressão sobre a regulação e a supervisão do sistema federal de ensino. Estas possuem

compromissos com seus acionistas, portanto, depreendem uma visão empresarial sobre a educação o que altera fortemente o sentido de qualidade.

Além destas características, agravam-se as dificuldades de regulação e supervisão da rede terciária em virtude da pluralidade de personalidades jurídicas das mantenedoras cadastradas no MEC. Cabe destacar que até julho de 2009 existiam 16 tipos diferentes.

- a. Pessoa Jurídica de Direito Privado - Com fins lucrativos - Associação de Utilidade Pública;
- b. Pessoa Jurídica de Direito Privado - Com fins lucrativos - Sociedade Civil;
- c. Pessoa Jurídica de Direito Privado - Com fins lucrativos - Sociedade Empresarial;
- d. Pessoa Jurídica de Direito Privado - Com fins lucrativos - Sociedade Mercantil;
- e. Pessoa Jurídica de Direito Privado - Com fins lucrativos - Sociedade Mercantil ou Comercial;
- f. Pessoa Jurídica de Direito Privado - Com fins lucrativos - Sociedade Simples;
- g. Pessoa Jurídica de Direito Privado - Sem fins lucrativos – Associação;
- h. Pessoa Jurídica de Direito Privado - Sem fins lucrativos - Associação de Utilidade Pública;
- i. Pessoa Jurídica de Direito Privado - Sem fins lucrativos – Fundação;
- j. Pessoa Jurídica de Direito Privado - Sem fins lucrativos – Sociedade;
- k. Pessoa Jurídica de Direito Público – Estadual;
- l. Pessoa Jurídica de Direito Público – Federal;
- m. Pessoa Jurídica de Direito Público – Municipal;
- n. Pessoa Jurídica de Direito Público Interno – Estadual;
- o. Pessoa Jurídica de Direito Público Interno – Federal;
- p. Pessoa Jurídica de Direito Público Interno – Municipal.

(FERNANDES, 2010, p. 21)

À luz das informações apontadas conclui-se que contamos com um sistema relativamente novo e inexperiente, bastante vasto em suas dimensões, diversificado quanto às personalidades jurídicas, privado e oligopolizado. Este fato incorre em um risco sobre os fins da Educação Superior pois, dentre a diversidade de tipos de mantenedoras são predominantes aquelas com ânimo de lucro. Estas operam utilizando-se princípios de gestão baseados na eficiência onde são considerados princípios de redução de custos, clientelismo e competitividade, podendo ainda, funcionar somente como instrumento privilegiado de capacitação ou adestramento profissional, para suprir os mercados.

2.3 Conflitos, avanços e contradições da educação superior no Brasil

Sob uma perspectiva histórica, a partir de 1980, são notórios os avanços do Brasil no que tange à dimensão da rede de Educação Superior. Os dados do Censo da Educação Superior do INEP, Evolução 1980 a 2007, indicam que no ano de 1980 o país possuía um total de 882 Instituições de Educação Superior, porém, destas 682 eram privadas (77% do total de instituições). Atualmente, existem 2.416 IES, sendo 2.112 privadas (87% do total das instituições). O número de IES teve um crescimento de 273% ao longo destes 22 anos.

No ano de 1980, haviam 1.377.286 alunos matriculados, em 2012 eram 7.037.688, uma ampliação de 511%.

Conforme os dados da Diretoria de Pesquisas do IBGE (IBGE, 2014), a população brasileira no ano de 1980, com faixa etária entre 17 e 39 anos, de ambos os sexos, era de 42.872.081 pessoas. O número de matrículas em IES representava 3,21 % desta população. No ano de 2012, esta população era de 75.079.133, o número de matrículas passou para 9,37 %. Este dado caracteriza um grande avanço no campo da inclusão social, triplicando a acessibilidade da população a este tipo de educação. No entanto, nota-se também o avanço da participação da iniciativa privada na rede, ampliando seus domínios em 10 % e passando a dominar a rede por meio de sua enorme representatividade.

Em âmbito nacional, na década de 1990, principalmente, ocupou-se por alterar ideologicamente as políticas econômicas nacionais, promovendo ajustes capazes de impulsionar o país rumo à superação da forte crise econômica que marcou a década anterior. Neste contexto, a participação da iniciativa privada em setores estratégicos do Estado foi estimulada, privatizando desta forma a rede de IES.

Na tentativa de regular e controlar a rede de Educação Superior, em 1995, através da Lei 9.131/95, entrou em vigor o Exame Nacional de Cursos (ENC), criado sob a ideologia do “Estado Avaliador”, onde o sentido do termo *accountability* (responsabilização) passa a vigorar fortemente. Conforme aponta Dias Sobrinho (2003b, p.38), o termo pode ser entendido como “obrigação de provar que os resultados obtidos e mensuráveis correspondem a certos padrões externamente convencionados.” Ou seja, o Estado determina os padrões qualitativos e as IES se organizam para atender estas determinações.

Esta participação da iniciativa privada acabou por gerar uma grande diversidade de entidades mantenedoras de IES. Em 2009 havia 16 tipos diferentes de IES. Cada tipo de entidade possui características, interesses e finalidades peculiares, tornando a gestão da rede mais complexa.

O “mercado” educacional evoluiu à luz da ideologia neoliberal, primando pelos princípios da eficiência e eficácia operacionais, buscando a maximização dos ganhos e a maior competitividade. As IES passam a utilizar modelos operacionais do mundo corporativo, utilizando como estratégias as fusões, aquisições e alianças. O País passa a contar com empresas prestadoras de serviços educacionais de grande porte, com ações vendidas em Bolsa de Valores e a participação de fundos de investimentos estrangeiros nestas corporações.

Estes *players* estão focados em resultados. Desta forma, os conteúdos disponibilizados aos discentes dessas instituições são elaborados estrategicamente, enfatizando a capacitação

laboral em detrimento da formação integral, pois a empregabilidade dos alunos é um dos fatores críticos de sucesso empresarial das IES.

Na tentativa de coibir a voracidade deste mercado, em 2004 entra em vigor o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), Lei 10.861/2004. A proposta inicial deste sistema contemplava as seguintes premissas: educação é um bem público, direito do cidadão e dever do Estado; as IES têm uma responsabilidade pública e uma finalidade social; independente das especificidades das IES, elas devem estar comprometidas com a formação de cidadãos com elevada competência técnico-profissional e ético-política.

Este sistema está em vigor atualmente, no entanto, passou por várias alterações ao longo de seus dez anos de funcionamento. Este, bem como as demais avaliações educacionais foram discutidas no Capítulo 3 desta dissertação.

3 AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A Avaliação da Educação Superior é componente significativo para o desenvolvimento nacional. Ela direciona os esforços das Instituições de Ensino Superior - IES rumo aos interesses vigentes. Estes interesses são determinados pelo Estado, porém, a avaliação educacional é um campo contraditório e controverso, onde o embate de interesses entre as partes envolvidas é notório e o poder intrínseco ao fenômeno é proeminente.

Existe uma polissemia no conceito da avaliação. Definir-la é uma tarefa complexa que envolve várias dimensões. Seguem algumas definições apresentadas por Dilvo Ristoff, a fim de nortear as reflexões sobre os propósitos da avaliação institucional brasileira.

- a. Avaliação é um processo para determinar até que ponto os objetivos educacionais foram realmente alcançados. (Ralpy Tyler, 1950)
- b. [Avaliação é a coleta de] informações com vistas à tomada de decisões. (Cronbach, 1963)
- c. A investigação sistemática do valor e do mérito de algum objeto. (Joint Committee on Standards for Evaluation, 1981)
- d. Avaliação educacional é o estudo concebido e produzido para ajudar o público a julgar e a aperfeiçoar o valor de algum objeto educacional. (Daniel Stufflebeam, 1983 – Evaluation Models).
- e. A avaliação é uma atividade que tem por função alterar e iluminar a busca de objetivos programáticos. (citada por Robert Floden et al., 1983 em “Rationality to Ritual”)
- f. Estudo orientado para tomada de decisões. Seu uso deve ser proativo (para aperfeiçoar um programa) e também retroativo (para julgar o seu valor). (Stufflebeam, 1983)
- g. Estudos realizados para determinar se uma dada instituição e seus atores estão aptos a desempenhar as funções sociais para as quais foram designados. (Stufflebeam, 1983)
- h. Não existe uma maneira ‘correta’ de definir avaliação, uma maneira que, se encontrada, poria fim à argumentação sobre como ela deve proceder e quais são seus propósitos. Entendemos que as definições de avaliação são constructos mentais humanos, cuja correspondência com alguma ‘realidade’ não é importante e não deve ser importante. (Egon Guba e Yvonne Lincoln, 1989 – Fourth Generation Evaluation)
- i. Avaliação é o processo através do qual se determina o mérito, a importância, ou o valor das coisas. (Michael Scriven, 1991 – Evaluation Thesaurus)
- j. A avaliação institucional é “um empreendimento sistemático que busca a compreensão global da Universidade, pelo reconhecimento e pela integração de suas diversas dimensões” (José Dias Sobrinho, 1995 – Avaliação Institucional: teoria e experiências).
- k. A avaliação institucional... é um empreendimento que busca a “promoção da tomada de consciência sobre a instituição. Seu objetivo é melhorar a Universidade. A Autoconsciência institucional constitui importante subsídio para o processo da tomada de decisão, tanto em nível individual quanto em nível coletivo, da instituição como um todo, com vistas ao seu aperfeiçoamento, e tem como ponto de fundamental importância a intensa participação de seus membros tanto na forma de encaminhar a avaliação na identificação de critérios e procedimentos, como na utilização dos resultados” (Isaura Belloni, et al., 1995 – “Avaliação Institucional da Universidade de Brasília”).
- l. Como definimos a avaliação e que nome dar a uma avaliação específica são questões que precisam ser discutidas, clarificadas e negociadas. O que não é

- negociável é que a avaliação esteja baseada em dados. (Michael Quinn Patton, 1997 – Utilization-Focused Evaluation)
- m. Avaliação é um processo permanente e um instrumento de aprendizagem organizacional que tem por objetivo apoiar o alcance dos objetivos. (Sandra Trice Gray, 1998 – Evaluation with Power)

(RISTOFF, 2003, p. 33)

Portanto, o sentido de avaliação extrapola o sentido de ato regulatório, pois não visa apenas à legitimação política do processo junto aos grupos ou comunidades onde se realiza. Sugere compreensão, reflexão, emissão de juízos sobre finalidades da instituição, cursos e programas avaliados. Sugere um processo de construção coletiva, prestação de contas, responsabilização dos atores envolvidos, foco nas funções sociais e caráter investigativo de natureza sistemática.

Seu objetivo é melhorar o programa ou instituição, instrumentalizar outros programas ou instituições com objetivos similares. Indica repúdio ao imediatismo e utilitarismo.

Na direção contrária à avaliação assim entendida, a vertente burocrático-legalista do fenômeno pressupõe Regulação e Supervisão Estatais. Estas podem ser analisadas como parte constitutiva do processo avaliativo, seus processos sugerem controle, modelação, ajustamento e fiscalização, porém estes devem ser equilibrados com as questões pedagógico-formativas. Coerente com Dias Sobrinho (2003b, p.43), “Avaliação educativa há de ser **formativa**”, esta deve extrapolar a mera prestação de contas, mensuração, controle e função classificatória, deve buscar contribuir efetivamente para a construção de IES e cidadãos melhores profissionalmente e socialmente mais atuantes e contributivos.

A avaliação da Educação Superior é capaz de influenciar a episteme educacional, promovendo o desenvolvimento social da comunidade por ela regida. Esta afirmativa se justifica, pois a avaliação da Educação Superior promovida pelo Estado, possui função Regulatória e de Supervisão da rede. Desta forma, ela é capaz de credenciar e recredenciar IES, reconhecer e renovar o reconhecimento de cursos de graduação.

As instituições, os programas e cursos devem atender aos requisitos pré-estabelecidos no processo avaliativo para poderem operar no sistema. Portanto, estes devem ser desenvolvidos criteriosamente, de modo a não fomentar o desenvolvimento de somente um determinado setor, ou vertente que compõe a sociedade.

Os critérios valorados pelo processo devem primar pelo reforço do tecido social, desenvolvendo novos conhecimentos, incluindo pessoas, eliminando as disparidades e preconceitos infundados, refletindo sobre todas as dimensões da sustentabilidade.

Os elementos operacionais e as premissas da avaliação devem apresentar, segundo Dias Sobrinho (2003, p.35) “ [...] sugestão para prática social de avaliação na perspectiva da emancipação dos indivíduos, das instituições de Educação Superior e da sociedade.”

Estas premissas são reforçadas por Saviani (2007, p.5). Este afirma que as instituições educacionais são necessariamente sociais, desde sua origem e sua finalidade. Segundo o autor, o processo de criação de instituições educacionais teve início com a necessidade social de se transferir informações, práticas e conhecimentos essenciais à manutenção da vida que antes eram exercidos informalmente.

Conclusivamente, as IES⁶, independente de sua natureza – pública, privada ou comunitária – devem possuir um fim social, dada sua essência.

O caráter social da Educação Superior demanda ações e compromissos específicos em prol da comunidade. Estes se traduzem na reprodução cultural e social, na criação de novos conhecimentos, no exercício da crítica, da oposição e da resistência ao *status quo* da sociedade.

Compromisso social não pode ser interpretado somente sob o aspecto operacional sistêmico, mas deve ter em vista, também, o contexto social mais amplo que envolve tanto a instituição de uma sociedade mais justa e igualitária, quanto a realização integral do ser humano como indivíduo e cidadão. (GOERGEN, 2006, pág.68)

Este trabalho está alinhado com o sentido da Avaliação da Educação Superior em proveito da sociedade, sendo que seus pilares devem erguer-se sob a égide da ética e do benefício mútuo, também contemplando a técnica, impreterível para estruturação e sistematização do processo.

Diretamente ligada ao norteamento da avaliação está a questão da qualidade da Educação Superior que axiologicamente passou por mudanças significativas entre os anos 1980 e o presente momento. Estas mudanças foram motivadas por agentes internos e externos, ideário político-econômico e alternância do poder Estatal.

As três décadas estudadas foram bastante turbulentas neste campo. Primeiramente a década de 1980 ficou marcada pela redemocratização do país, após 20 anos de ditadura militar. Esta transição demandou reformas na política nacional, culminando na promulgação da Constituição Federal de 1988, porém desencadeou uma crise financeira, que se alastrou em função do contexto mundial da época (crise do petróleo de 1973, crise dos EUA e das demais

⁶ Entende-se como **IES** as Universidades, Universidades Especializadas, Centros Universitários, CEFETs - Centros Federais de Educação Tecnológica, Faculdades, Faculdades Integradas, Faculdades de Tecnologia, Institutos Superiores de Educação. Estas organizações acadêmicas são organizadas em três categorias: Faculdades, Centros Universitários e Universidades, conforme decreto 5.773/2006 -Art. 12- (BRASIL, 2006)

potências mundiais), ampliando assim a dependência brasileira do Fundo Monetário Internacional (FMI). Esta dependência fez com que o Brasil passasse a acatar as determinações deste organismo multilateral. Estas determinações se estenderam ao campo educacional, ditando o sentido da qualidade educacional.

A partir de 1994, através da implementação do plano econômico denominado Plano Real, através da Medida Provisória número 434, o processo recessivo e hiperinflacionário instaurado na década anterior começa a ser controlado. No ano seguinte, 1995, o Ex-Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso assume a presidência da República. Neste período os índices de desemprego começaram a ser controlados e a economia retoma seu crescimento. Para tanto, uma série de medidas foram adotadas, dentre elas a adoção do ideário neoliberal, na lógica das privatizações, livre concorrência, desregulação dos mercados, diminuição do Estado.

Neste mesmo ano foi aprovada a Lei 9.131/95 que consolida o processo de avaliação institucional para Educação Superior denominado Exame Nacional de Cursos (ENC). Este modelo avaliativo foi capaz de introduzir os conceitos neoliberais nos programas e cursos universitários, estimulando os discentes a buscar o pleno desenvolvimento profissional para se tornarem mais competitivos no mercado laboral. Esta competitividade fomentou o individualismo, valorização dos conhecimentos úteis e aplicáveis, capazes de gerar ganhos financeiros. Neste contexto o ENC deixou de lado as questões da formação ética e cidadã.

Na tentativa de reverter este quadro, no ano de 2004, através da Lei 10.861/04, passa a vigorar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Conclusivamente, sobre as questões atreladas à qualidade educacional. Existem duas grandes correntes de pensamento referente à qualidade, conforme aponta Dias Sobrinho (2010b, p.1224). Uma diz respeito ao sentido de educação-mercadoria e outra, ao sentido de educação-bem público.

Qualidade na educação-mercadoria trata de algo atrelado a relações comerciais nas quais o indivíduo compra algum bem e busca extrair dele a maior quantidade de benefícios possível. Neste sentido, a qualidade educativa estaria associada à “[...] produtividade, lucro, desenvolvimento a qualquer custo, empreendedorismo, competitividade, competências profissionais apropriadas às mudanças no mundo do trabalho e na economia.” (DIAS SOBRINHO, 2010b, p. 1227)

Em direção oposta, a educação-bem público foca o conceito de qualidade associado à pertinência e valor social das ações. Esta vê a educação como fenômeno social complexo; portanto suas ações devem servir à comunidade e capacitar cidadãos-profissionais.

A educação-mercadoria está ligada aos pressupostos neoliberais, e a educação-bem público está focada nas implicações sociais do fenômeno educacional.

O recorte temporal escolhido para este trabalho compreende desde os anos 80 até 2014, período marcado pelo final da ditadura militar no país, onde é possível se começar a pensar em novas políticas públicas, portanto, a pensar no fenômeno da Avaliação da Educação Superior de forma mais concreta e sistêmica.

A partir desta década foi elaborado em ordem cronológica um estudo onde são descritos os principais sistemas avaliativos desenvolvidos.

A avaliação da Educação Superior está no rol das políticas públicas, ou seja, é um fenômeno que influencia profundamente a vida cotidiana de cada indivíduo na sociedade. Este fato se dá através da indução de currículos e do conjunto de ideias difundidas que consequentemente afeta o rumo do país.

Entende-se política como ato de ordenação ou proibição de alguma coisa com efeitos vinculantes entre os membros do grupo social. Trata-se de uma prática vinculada ao exercício do poder. Resumidamente, política pressupõe gestão social e territorial. Portanto, as decisões políticas sobre a educação devem ser minuciosamente desenvolvidas levando-se em consideração as especificidades regionais de todo território nacional, devem emanar ética, equidade e comprometimento com as questões sociais.

3.1 Perspectiva histórica da avaliação da educação superior no Brasil

Dentro do recorte temporal estipulado foram analisadas seis avaliações de âmbito nacional. As cinco avaliações que precederam o SINAES encontram-se neste capítulo.

3.1.1 Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU)

O Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) foi desenvolvido em junho de 1983, final da ditadura militar no país, por iniciativa do Conselho Federal de Educação (CFE). Conforme Barreyro e Rothen (2008, p.133), o Conselho Federal de Educação (CFE), foi criado em 1962 e substituído em 1994 pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). O CFE foi um órgão colegiado vinculado ao Ministério da Educação que exercia funções regulatórias.

O CFE manifestou apoio ao PARU, porém este foi por meio de pressões decorrentes de greves mantidas nas Universidades Federais. O PARU foi proposto por Edson Machado de Souza, diretor-geral da CAPES e membro do CFE. A partir da proposta aprovada, foi

designado o Grupo Gestor do PARU, composto pelo próprio Edson Machado de Souza e mais sete especialistas da área educacional.

O objetivo proposto pelo PARU, segundo o Grupo Gestor era o de conhecer as condições reais nas quais se realizavam as atividades de produção e disseminação do conhecimento no âmbito da Educação Superior. O PARU buscava por meio de investigações sistêmicas, debates e estudos, diagnosticar o sistema de Educação Superior proposto pela Reforma do Ensino Superior de 1968. Esta reforma educacional deu-se em meio a sérios conflitos sociais, políticos e ideológicos e promoveu um levante de mudanças na Educação Superior nacional, proveniente do golpe militar. Em 1964, com o Congresso Nacional mutilado e enfraquecido, é aprovada a Constituição que formaliza a ordem do movimento golpista que depôs o então Presidente da República João Goulart. “ A revolução vitoriosa se investe no exercício do poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical de poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como o poder Constituinte, se legitima por si mesma.” (preâmbulo do Ato Institucional de 9 de abril de 1964).

A reforma do Ensino Superior foi implementada pela Lei nº 5540, de 28 de Novembro 1968 – Reforma do Ensino Superior, onde o governo militar promove a expansão das Universidades públicas e abre as portas para a proliferação das instituições privadas, ações focadas no desenvolvimento econômico do país.

O PARU buscava também compreender as especificidades institucionais e regionais das IES. Para tanto, foram ouvidos segmentos representativos da comunidade acadêmica.

Os estudos do Grupo Gestor estavam concentrados em duas áreas: Gestão das IES e Processo de produção e disseminação do conhecimento.

O objetivo do PARU era confrontar a situação real do sistema e as normas sancionadas vigentes à época.

Sobre a primeira área de estudos, Gestão das IES, foram analisados assuntos como: relações de poder, administração financeira, administração acadêmica, política de pessoal e financiamentos.

Na segunda área de estudos, o foco eram os processos de produção e disseminação do conhecimento. Para tanto, foram analisadas as questões pedagógicas e a interação entre as IES e a comunidade.

Em todo processo de estudos do PARU cabe destacar seu caráter de busca, indagação, investigação, diferenciando-se assim dos documentos afirmativos e propositivos posteriores.

Os intelectuais do Grupo Gestor do PARU imprimiram um sentido de reflexão sobre o mesmo, o que culminou numa avaliação de caráter formativo, de autoavaliação, aberto à comunidade, com enfoque contrário ao tecnicismo dominante no Ministério da Educação (MEC).

Conforme Minto (2014), O viés tecnicista do MEC deu-se em função de uma série de acordos firmados, nos anos 1960, entre ele e a United States Agency for International Development (USAID).

Estes acordos visavam estabelecer convênios de assistência técnica e cooperação financeira à educação brasileira. Entre junho de 1964 e janeiro de 1968, período de maior intensidade nos acordos, foram firmados 12, abrangendo desde a educação primária (atual ensino fundamental) ao ensino superior. O último dos acordos firmados foi no ano de 1976.

Os MEC-USAID possuíam a concepção de educação como pressuposto do desenvolvimento econômico. Esta teoria é conhecida como Teoria do Capital Humano e sua principal característica é o tecnicismo educacional.

Nesse contexto, a “ajuda externa” para a educação tinha por objetivo fornecer as diretrizes políticas e técnicas para uma reorientação do sistema educacional brasileiro, à luz das necessidades do desenvolvimento capitalista internacional. Os técnicos norte-americanos que aqui desembarcaram, muito mais do que preocupados com a educação brasileira, estavam ocupados em garantir a adequação de tal sistema de ensino aos desígnios da economia internacional, sobretudo aos interesses das grandes corporações norte-americanas. Na prática, os MEC-USAID não significaram mudanças diretas na política educacional, mas tiveram influência decisiva nas formulações e orientações que, posteriormente, conduziram o processo de reforma da educação brasileira na Ditadura Militar. Destacam-se a Comissão Meira Mattos, criada em 1967, e o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU), de 1968, ambos decisivos na reforma universitária (Lei nº 5.540/1968) e na reforma do ensino de 1º e 2º graus (Lei nº 5.692/1971).

3.1.2 Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (CNRES)

Apenas dois anos depois do PARU, instituída através do Decreto 91.177, de 29 de março de 1985, visando à reformulação da Educação Superior, à luz da Nova República, no governo do então presidente José Sarney, foi criada a CNRES, atendendo aos anseios da

comunidade acadêmica. Foi composta por 24 membros⁷, heterogêneos quanto à formação, atuação e posição pública.

Esta Comissão, ao discutir a crise da Educação Superior brasileira, gerou grandes divergências entre seus membros, porém o ponto convergente foi a necessidade de criação de uma nova política educacional e não simplesmente uma nova lei.

Os trabalhos desta Comissão resultaram num Relatório denominado “Por Uma Nova Política Para a Educação Superior Brasileira”. Este Relatório abordava os seguintes assuntos:

- a) Os princípios da nova política.
 - Responsabilidade do poder público. Sobre este quesito a Comissão defendia que o Estado tem por obrigação ofertar à sociedade uma Educação Superior de qualidade, bem como, financiar as pesquisas científicas socialmente úteis;
 - Adequação à realidade do País. A rede de Educação Superior deveria suprir de forma adequada às demandas de mão de obra e criar mecanismos de transferência das pesquisas acadêmicas para o meio social;
 - Diversidade e Pluralidade. Contrários à Reforma Universitária de 1968, que adotava um modelo único de Universidade para todo o País, a Comissão defendeu a diversidade de modelos organizacionais e institucionais adequados à missão, à realidade e à vocação de cada Instituição;
 - Autonomia e democracia interna.

Autonomia universitária significa liberdade para que as Universidades decidam internamente sobre as pesquisas que realizam, os currículos de seus cursos, seus sistemas administrativos e organizacionais e à gestão de seus recursos. é uma autonomia que não se detêm no cume das Universidades, em suas reitorias, mas deve alcançar os departamentos, institutos, faculdades, e envolver a participação ativa de todos os segmentos que compõem a comunidade universitária na indicação de seus dirigentes e nos órgãos colegiados. (SCHWARTZMAN,2014)

⁷ Eram eles: Caio T.S P. de Vasconcelos, Presidente, membro do Conselho Federal de Educação, Amílcar Tupiassu, professor da Universidade Federal do Pará, Bolívar Lamounier, professor da USP e PUC-SP, Carlos Nelson Coutinho, Prof. das Faculdades Integradas Benett, Edmar Lisboa Bacha, Professor na PUC_RJ e presidente do IBGE, Eduardo De Lamônica Freira, Reitor da UFMT, Fernando J.Lessa Samento, Pró-reitor da UFBA, Francisco Javier Alfaya, estudante; Guiomar Nam de Mello, Professora na PUC-SP e Secretária de Educação do Município de SP, Haroldo Tavares, Empresário, ex-Diretor da Escola de Engenharia da UEMaranhão, Jair Pereira dos Santos, Ex Diretor do DIEESE, sindicalista; José Leite Lopes, Professor na UFRJ e presidente do Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas; José Arthur Gianotti, Professor da USP e presidente do CEBRAP; Dom Lourenço de Almeida Prado, Prof. de Filosofia e Teologia no Mosteiro de São Bento, RJ, Luiz Eduardo Wanderley, Reitor da PUC de São Paulo, Marly M. M. Silva Araújo, Secretária de Educação de MG, Paulo da Silveira Rosas, Professor da UFPE, Roberto Cardoso de Oliveira, Professor na UNICAMP, Romeu Ritter dos Reis, Presidente da Sociedade de Educação Ritter dos Reis, de Porto Alegre. Simon Schwartzmann (relator), Professor e diretor do IUPERJ, Ubiratan Borges de Macedo, membro do Conselho Federal da Cultura e professor na UFPR. Posteriormente, foi nomeado José Eduardo Campos de Oliveira Faria, assessor da Presidência do Banco Itaú. (ROSAS, 1985)

A Comissão enfatizou que a autonomia defendida deveria propiciar uma contrapartida social, bem definida em termos de desempenho e responsabilidade.

- Democratização de acesso. Esta se daria pela melhoria da educação de base, primeiro e segundo graus e pela criação de novas modalidades de ensino;
- Valorização do desempenho. A Comissão defendia que através dos privilégios reclamados pelas Universidades esta proporcionasse resultados excelentes e não se contentassem com o medíocre ou mesmo o razoável;
- Eliminação dos aspectos corporativos e cartoriais. A Comissão propunha a diminuição do poder dos Conselhos Profissionais no tocante à regulamentação, pois, segundo estes, os mesmos dificultavam a reformulação dos currículos.

b) A crise do ensino superior.

Um quadro crítico do sistema de Educação Superior foi apresentado pelo então Ministro da Educação Ministro Marco Maciel⁸, onde os principais problemas apontados foram:

- a) professores mal remunerados;
- b) carência de equipamentos, laboratórios e bibliotecas;
- c) deficiências na formação profissional dos alunos;
- d) descontinuidade das pesquisas;
- e) discriminação social no acesso às Universidades;
- f) sistemas antidemocráticos de administração e escolha de quadros dirigentes;
- g) crise financeira e pedagógica do ensino privado;
- h) excesso de controles burocráticos nas Universidades públicas;
- i) pouca clareza na prevalência do sistema de mérito na seleção e promoção de professores. (SCHWARTZMAN, 2014)

c) Propostas para nova Universidade.

- Reformular o Conselho Federal de Educação (CFE). A Comissão constatou a sobrecarga de tarefas atribuídas ao CFE e propôs que este transferisse parte de suas atribuições ao Ministério da Educação e parte às Universidades. Desta forma o Conselho seria o responsável pelo acompanhamento contínuo do desempenho da Educação Superior, pela criação de mecanismos efetivos e permanentes de avaliação interpares.
- Consolidar a autonomia e a democracia interna das Universidades. Além das liberdades individuais de manifestação do pensamento, livre locomoção, etc.,

⁸ Ministro da Educação com mandato de 15 de março de 1985 até 14 de fevereiro de 1986.

buscou-se autonomia administrativa e econômica, cabendo a cada Universidade decidir sobre o uso de sua dotação orçamentária.

As Universidades devem ter ainda liberdade para adotar ou não a estrutura departamental, o sistema de créditos e o ciclo básico, conforme as experiências de cada uma. A autonomia didática e pedagógica inclui também, para as Universidades, a liberdade de alterar o número de vagas disponíveis nos diversos cursos, em função das demandas e prioridades existentes, e de estabelecer seus próprios mecanismos de seleção de alunos. (SCHWARTZMAN, 2014)

- Alterar os mecanismos de financiamento.

Inovações devem ser introduzidas na legislação, condicionando os benefícios fiscais hoje atribuídos às empresas privadas para gastos em Educação à participação efetiva em sua utilização de Universidades credenciadas, bem como permitindo doações dedutíveis de impostos a instituições selecionadas. (SCHWARTZMAN, 2014)

- Democratizar o acesso ao ensino superior. Neste item a Comissão sugeriu um aprimoramento na formação acadêmica do corpo docente e uma reestruturação nos ensinos básico e médio.
- Fortalecer a pesquisa científica e a pós-graduação. É na Universidade pública que está concentrado o maior contingente de pesquisas e pesquisadores brasileiros, porém, os recursos Estatais para este fim são insuficientes, desta forma nem sempre há uma linearidade nas pesquisas, além de existir uma influência externa muito significativa.
- Ademais a Comissão recomenda o fortalecimento e a expansão da CAPES como instituição central do Ministério da Educação para a pesquisa e a pós-graduação e alerta para necessidade de mais recursos.
- Ajustar o ensino de graduação às necessidades presentes e futuras do País. Neste item a Comissão conclamou por uma maior adequação dos conteúdos dos programas às reais necessidades do mercado laboral, estimulando áreas de formação estrategicamente importantes para o país.
- Síntese do Relatório.

[...] a Comissão Nacional compreendia que a contrapartida da autonomia universitária seria o desempenho das instituições. O controle do desempenho se daria pela avaliação efetivada pelos pares, e, a partir desta, seria criado um sistema meritocrático que nortearia o financiamento estatal da Educação Superior. (BARREYRO e ROTHEN, 2008, p. 141)

Este relatório serviu de ponto de partida para os trabalhos do Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (GERES), que tinha como objetivo, propor uma nova Lei de Educação Superior.

3.1.3 Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (GERES)

Tratava-se de um grupo interno do MEC, constituído por cinco pessoas que exerciam funções no âmbito do Ministério da Educação⁹. Este grupo foi criado através da Portaria nº 100 de 6 de fevereiro de 1986. Esta Portaria foi uma das últimas decisões do Ministro da Educação Marco Maciel, que posteriormente passou a ocupar o cargo de Ministro-chefe da Casa Civil.

O GERES passou a operar através da Portaria nº 170 de 3 de março de 1986.

Tanto para sistematizar os subsídios espontaneamente oferecidos pelo MEC sobre as questões suscitadas no relatório, como para convocar a comunidade ao debate e preparar as medidas administrativas e legais de reformas necessárias, foi criado grupo interno no MEC- **o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior – GERES [...]**. (SCHWARTZMAN, 2014)

Esse grupo teve um prazo de 90 dias, a contar da sua instalação, para apresentar as suas propostas, que consoante às alegações da CNRES, afirmava que o sistema de Educação Superior necessitava, mais do que de uma nova lei, uma nova política.

O GERES enfatizou a necessidade de avaliação das IES, dos cursos de pós-graduação, dos cursos de graduação e o desempenho do corpo docente, como condição essencial para a alocação de recursos e para o estabelecimento da autonomia universitária.

O GERES buscou restringir sua proposta ao âmbito das instituições públicas, justificando sua posição em função da Reforma Universitária de 1968, ainda em vigor, que restringia a autonomia e o desempenho destas. O documento expedido pela GERES buscava uma proposta que aumentasse a eficiência das Instituições Federais por meio da avaliação.

Segundo estes o desempenho das instituições era limitado em função da burocracia e do ritualismo impostos através da necessidade do cumprimento da legislação. Portanto, o cerne da argumentação concentrava-se na ideia do binômio autonomia/avaliação.

A avaliação, na visão do GERES, teria a função primordial de controlar a qualidade do desempenho da Educação Superior, especialmente a pública. No caso do setor privado, o próprio mercado faria a regulação, pois esse setor depende do sucesso do seu produto para obter os recursos para a sua manutenção e expansão. Assim nessa lógica, o financiamento da Educação Superior cumpriria, para o setor público, o mesmo papel que o mercado tem em relação ao privado. (BARREYRO e ROTHEN, 2008, p. 145)

O GERES possuía uma concepção regulatória, ou seja, foi criado como um instrumento Estatal de controle sobre as IES. Este dava ênfase às dimensões individuais,

⁹ Segundo Schwartzman, eram eles, Antônio Octávio Cintra e Getúlio Carvalho, secretários gerais adjuntos do Ministério da Educação; Sérgio Costa Ribeiro, ex-coordenador técnico do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU); Edson Machado de Souza, diretor da Capes e ex-coordenador do PARU; e Paulo Elpídio Menezes Neto, Secretário de Educação Superior. (BARREYRO e ROTHEN, 2008, p. 141)

considerava o desempenho dos discentes, dos cursos e programas como fator principal de sua política.

Os resultados da avaliação implicavam na distribuição de recursos públicos. Assim, o GERES estimulava a formação de “Centros de Excelência” ou IES com padrões internacionais de produção acadêmica e de pesquisa.

3.1.4 Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)

O PAIUB foi desenvolvido no início dos anos 90. Nesta década houve o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria, o que consolidou a globalização e o capitalismo global. Todas estas mudanças geraram uma crise de identidade nas IES. A fim de resgatar esta identidade o PAIUB foi desenvolvido. O Brasil estava atravessando uma crise econômica que teve início nos anos 80 e chegou até os 90; neste período houve confisco da caderneta de poupança e a deposição do presidente da República Fernando Collor de Mello. O país adotou o ideário neoliberal e foi arrebatado pelo fenômeno da globalização impulsionada pelo aprimoramento das tecnologias da informação.

A crise das IES é apresentada por Costa (1997, p.37), nos seguintes termos:

As instituições de ensino superior não são mais inteligíveis se suas aparências não são percebidas; o presente é sempre o que se observa, todavia, raramente ele acusa esta dificuldade. A crise que lhe é imposta é – de início também –, uma crise de interpretação. Os sistemas teóricos disponíveis são recusados e os atores sociais responsáveis pela compreensão ficam de certa forma, desorientados. Torna-se necessário uma releitura de tudo que já foi estudado e discutido, e de partir em busca da conquista de novos conhecimentos.

Sendo reconhecida a necessidade da avaliação da Educação Superior por vários agentes (dirigentes ligados a esta crise, docentes, discentes, sindicatos e governo) em julho de 1993, a Secretaria da Educação Superior do Ministério da Educação e do Desporto cria a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras (vide ANEXO D), com a função de conduzir o processo de avaliação institucional. Esta comissão foi constituída por representantes de variados setores atuantes no sistema de Educação Superior. Sua coordenação ficou sob a responsabilidade do Departamento de Política do Ensino Superior do SESu. Após sua instalação, foi constituído um Comitê Técnico Assessor, composto por especialistas em Educação Superior, com a função de orientar as ações da Comissão Nacional de Avaliação e avaliar os projetos das Universidades.

O Ministério da Educação – MEC, assumiu o papel de agente financiador, articulador e controlador da Educação Superior, assumindo a postura política de trabalhar em parceria com as Universidades.

Após um longo período de debates a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES apresentou à Comissão uma minuta de Documento Básico para Avaliação Institucional nas Universidades. Este documento foi analisado e discutido pela Comissão Nacional e pelo Comitê Assessor. O documento foi remetido às Universidades com prazo de 30 dias para sugestões. Após este período, consideradas as sugestões, a Comissão elaborou o Documento Básico sobre a avaliação. Em dezembro de 1993, a SESu/MEC lançou o Edital convidando as Universidades interessadas a apresentarem projetos para o período de 1994/1995. Foi assim criado o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB).

Vale ressaltar que as IES foram “convidadas” e não “obrigadas” a apresentarem projetos de avaliação, isto se dá pela não obrigatoriedade de participação. O tema avaliação é muito controverso no meio acadêmico, pois, por se tratar de um instrumento de poder e controle os dirigentes universitários de instituições públicas temem sofrer sanções através de resultados não satisfatórios por parte do governo.

Princípios do PAIUB

Antes de apresentar os princípios do PAIUB, cabe destacar que este é basicamente um Programa. Segundo Dias Sobrinho (1997, p.44 e 45),

Um programa não são ações descosidas, descosturadas, desconectadas e sem eixos. Ao contrário, o sentido que pretendo aqui afirmar, é que um programa é um sistema de ideias, um conjunto de ideias, princípios, métodos, objetivos, concepções, metodologias, as suas práticas correspondentes e os efeitos que produz, enquanto práticas organizadas de comunidades ou grupos humanos. Não são coisas descosturadas, e sim, coisas articuladas em conjunto. É um conjunto que se pretende articulado, coerente, consistente e ao mesmo tempo teórico e prático. Um programa, constitui um campo conceitual razoavelmente integrado.

Neste sentido, o PAIUB busca ser uma construção coletiva de atores sociais do ramo da educação, comprometidos com o desenvolvimento da Educação Superior no país. Este programa de avaliação estimula a solidariedade institucional, ou seja, a cooperação intra e interinstitucional, visando à melhoria da rede como um todo.

As IES possuem uma grande responsabilidade no desenvolvimento deste Programa. São elas protagonistas nos problemas sociais, tais como formação de cidadãos profissionais, desenvolvimento científico-tecnológico, proposição de políticas; enfim, são responsáveis por produzir respostas às demandas sociais e incertezas do mundo contemporâneo.

As bases do Programa de avaliação são os objetivos sociais constituídos. Portanto, este possui caráter unicamente pedagógico, sendo afastadas quaisquer características de regulação.

O PAIUB é um programa educativo e pedagógico aberto, ou seja, passível de mudanças por meio de seus agentes. Trata-se de algo democrático. O viés democrático do sistema acaba por assumir todas as dificuldades, contradições, dúvidas, antagonismos da participação de distintos agentes.

A avaliação desenvolvida pelo PAIUB procura compreender e melhorar as relações entre o estado, a Universidade e a sociedade, portanto requer diálogo, negociação, participação e crítica dessas esferas.

Os princípios que nortearam à Comissão Nacional e o Comitê Assessor na elaboração do denominado “Documento Básico – Avaliação da Universidade Brasileira: uma proposta nacional” foram:

- a. Globalidade – a instituição deve ser avaliada em sua totalidade, não somente em uma das suas atividades. Sob esta ótica, devem ser avaliados, o ensino, a pesquisa, a extensão, a administração, a qualidade das aulas, a qualidade dos laboratórios, a titulação dos docentes, a biblioteca, os registros escolares, as livrarias universitárias, os serviços, a organização do poder, o ambiente físico, o entorno do campus, o papel da instituição na comunidade na qual está inserida, o grau de motivação dos colaboradores;
- b. Comparabilidade – este princípio buscou a elaboração de uma sistemática que permitiu comparar e relacionar dimensões objetivas e subjetivas da instituição, ou seja, características relevantes e comuns a todas as IES, bem como suas peculiaridades. Também propôs uma terminologia comum entre as Universidades brasileiras, ou seja, o significado, entre outros dos termos “aluno”, “evasão”, “trancamento”, “cancelamento”, “egressos”, “taxa de sucesso”;
- c. Respeito à identidade institucional – respeito às características próprias das instituições e suas realidades, considerando as dimensões continentais do país e sua diversidade socioeconômica;
- d. Não premiação ou punição;
- e. Adesão voluntária;
- f. Legitimidade;
- g. Continuidade.

Estes princípios norteadores encontram-se claros no DOCUMENTO BÁSICO, criado pela Comissão Nacional da Avaliação em 26 de novembro de 1994.

Para compreensão do que foi o PAIUB e sua contribuição para Educação Superior brasileira, vale destacar as características do Programa descritas no DOCUMENTO BÁSICO.

- a) um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico;
- b) uma ferramenta para o planejamento da gestão universitária;
- c) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade.

Isto significa acompanhar metodicamente as ações a fim de verificar se as funções e propriedades determinadas coletivamente estão sendo realizadas e atendidas. É este contraponto entre o pretendido e o realizado que dá sentido à avaliação.

A educação é um bem público porque seus benefícios atingem toda sociedade, deve por isso ser avaliada em termos da eficácia social de suas atividades, bem como em termos da eficiência de seu funcionamento.

[...] deve contribuir para revelar, preservar e estimular a pluralidade constitutiva da instituição acadêmica. Enquanto processo de atribuição de valor, a avaliação supõe exame apurado de uma dada realidade, a partir de parâmetros de julgamento derivados dos objetivos, que orientam a constituição, desenvolvimento ou produto das ações dessa mesma realidade. Supõe, igualmente, racionalidade dos meios e utilização de aferições quantitativas. (PAIUB, 1994, p. 12)

Os criadores do PAIUB em sua elaboração tinham como princípio que a Universidade deveria prestar conta à sociedade. Estes seguiam o ideal da função pública das instituições bem como a natureza do fenômeno da educação, também público, pois afeta a sociedade como um todo.

O objetivo principal da avaliação do desempenho da Universidade estaria relacionado com o aperfeiçoamento do projeto acadêmico e social. Dessa forma ter-se-ia a melhoria da qualidade e pertinência das realizações da Universidade. Assim, a Avaliação seria um ato político e voluntário da instituição. O documento parte do princípio de que a Avaliação do desempenho da Universidade é um momento de autorreflexão, um processo interno de evolução dos processos pedagógicos e administrativos. A avaliação externa seria solicitada pela própria instituição para evitar uma ação corporativa e para incorporar a visão dos universitários e do cidadão comum.

A concepção de que a Universidade prestaria contas à sociedade não implica, na proposta do PAIUB, que o processo de avaliação inicie-se fora da IES. Ao contrário, inicia-se dentro dos seus domínios, respeita o princípio da autonomia universitária. Apesar de o PAIUB ser coordenado e financiado pelo Estado, a adesão das Instituições era voluntária, sendo estimuladas a elaborar seus projetos de autoavaliação.

Em linhas gerais a avaliação institucional, seguia a seguinte sistemática:

- Constituição de comissões internas de avaliação.
- Elaboração democrática da proposta de autoavaliação tendo como referência o Documento Básico Avaliação das Universidades Brasileiras
- Encaminhamento da proposta à Comissão Nacional de Avaliação.
- Análise pela Comissão Nacional, no campo da meta-avaliação, das propostas encaminhadas pelas IES.

- Financiamento para a realização da autoavaliação das propostas de instituições públicas aprovadas
- Realização da autoavaliação.

O processo assim descrito aponta que a avaliação era centralizada nas Instituições de Educação Superior e não nas instâncias governamentais, as quais cumpririam, em primeiro lugar, o papel de induzir os processos de autoavaliação e, a seguir, de avaliar (meta avaliação) e de financiar as propostas.

A visão que estruturou a implantação do PAIUB é que a avaliação é um ato político e voluntário da instituição em rever o seu projeto acadêmico e social. O ato de autoconhecimento teria função formativa e de autonomia.

Dada sua relevância o DOCUMENTO BÁSICO, criado pela Comissão Nacional da Avaliação encontra-se na íntegra no ANEXO D deste trabalho.

Com a adesão ao ideário político neoliberal e a adoção do modelo de Avaliação proposto pela OCDE, em 1995 o PAIUB é substituído pelo Exame Nacional de Cursos (ENC ou “Provão”).

3.1.5 Exame Nacional de Cursos (ENC)

O Exame Nacional de Cursos (ENC) foi criado em 1995 através da Lei 9.131/95. A partir do ano subsequente este passou a vigorar como instrumento central da avaliação da Educação Superior nacional. À época existiam outros instrumentos em vigor, o Censo de Educação Superior e a Avaliação das Condições de Ensino (ACE), estes de menor expressão e pouca relação entre si.

O ENC, popularmente chamado de “Provão”, configurou-se como um mecanismo de verificação de desempenho, sob a lógica do “Estado avaliador” que privilegia a dimensão burocrático-legalista da avaliação. Conforme Dias Sobrinho (2003b, p.40 e 41), o “Provão” era uma avaliação incapaz de verificar a aprendizagem, tratava-se apenas de um instrumento de aferição que estimulava a competitividade, o sucesso individual, a privatização e mercadorização da educação.

Tratava-se de um exame escrito aplicado a discentes concluintes em regiões anualmente pré-estabelecidas pelo MEC. Ao resultado das provas eram anexados relatórios produzidos por especialistas em visitas *in loco*, sobre as condições de ensino, com ênfase na análise do currículo, da qualificação docente e da infraestrutura física. Este sistema vigorou até o ano de 2003. Nestes oito anos este foi capaz de cobrir somente 16 cursos.

Este instrumento foi responsável pelos atos regulatórios de credenciamento e recredenciamento de instituições, bem como, reconhecimento de cursos.

O “Provão” consolidou-se como um instrumento de avaliação objetivo, portanto, seus resultados eram supostos como corretos, o que viabilizou a criação de *rankings* nacionais de instituições.

Este sistema desenvolvido durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso possui algumas características peculiares para a época:

- a) Todo processo de gestão ficou sob a responsabilidade do INEP, que passou a ser uma autarquia federal em 1997;
- b) Os relatórios produzidos pelos especialistas eram regulamentados pelo Decreto 2.026/96.

O Decreto 2.026/96, sob inspiração do modelo proposto pela OCDE, de caráter economicista, privilegiava os seguintes indicadores: taxas brutas e líquidas de matrícula, disponibilidade de vagas para novos alunos, taxa de evasão e de aprovação, tempo médio de conclusão de curso, níveis de qualificação docente, razão aluno/professor, tamanho médio das classes, custo por aluno, percentual dos custos da Educação Superior no total gasto com educação pública, percentual do PIB (produto interno bruto) gasto com Educação Superior. (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 204)

- c) Para obtenção do diploma de conclusão de curso, os estudantes dos cursos que participavam do “Provão” eram obrigados a comparecer ao exame;
- d) Somente os estudantes recebiam informações sobre seu desempenho, evitando desta forma alguma sanção em função de sua nota.

É evidente o alinhamento do ENC às determinações dos organismos representativos das grandes corporações e dos países denominados de primeiro mundo. Reforça esta afirmativa o fato de o Estado aderir ao ideário neoliberal fortemente nessa época, ampliando a participação da iniciativa privada em setores estratégicos tais como: transporte, saúde e educação.

O “Provão” mostrou-se incapaz de implementar seus efeitos regulatórios, em função de pressões políticas e determinações judiciais de instâncias superiores, tornando-se um grande atrativo para o setor privado. Este se utilizava de sua repercussão nacional para divulgar suas instituições e não sofriam as consequências regulatórias do sistema.

Este processo de avaliação de desempenho era incapaz de mediar os efeitos do curso para os estudantes, pois não fazia avaliação da aprendizagem.

Foram identificados importantes equívocos conceituais, técnicos e políticos neste sistema, conforme aponta Dias Sobrinho (2010a, p.206 e 207) :

[...] restringir o fenômeno da avaliação a alguns instrumentos de medição; reduzir a aprendizagem a desempenho e educação a ensino; restringir os fins de formação integral, crítica e reflexiva à capacitação técnico-profissional; confundir desempenho de estudante com qualidade de curso; não construir um sistema integrado nem estabelecer os critérios de qualidade; não respeitar a autonomia didático-pedagógica; desconsiderar elementos importantes de valor e mérito das instituições, para além do desempenho estudantil em uma prova; não oferecer elementos seguros para os atos decisórios das instâncias administrativas centrais e tampouco oferecer informações confiáveis à sociedade; abafar a auto avaliação nas instituições; favorecer a expansão privada e o enfraquecimento dos sentidos públicos e sociais da educação; ser um instrumento autoritário, imposto de cima para baixo sem discussão na sociedade e participação da comunidade acadêmico-científica.

3.2 Análise comparativa entre os documentos PARU, CNRES, GERES, PAIUB e ENC

Quadro 1 - Os principais aspectos dos quatro documentos – PARU, CNRES, GERES, PAIUB.

Documento/ Tópico	PARU 1983	CNRES 1985	GERES 1986	PAIUB 1993
Autores	Grupo gestor (especialistas em análise de projetos, sendo alguns técnicos do MEC)	24 membros (heterogêneo) provenientes da comunidade acadêmica e da sociedade.	Grupo interno do MEC	Comissão Nacional de Avaliação (Representativa de entidades)
Objetivo	Diagnóstico da educação superior	Propor nova política de educação superior	Propor nova lei de educação superior.	Propor uma sistemática de avaliação institucional.
Função/ Concepção de avaliação	Formativa	Regulação	Regulação	Formativa
Justificativa	Investigação sistemática da realidade	Contraponto da autonomia. Vincula financiamento	Contraponto da autonomia. Vincula financiamento	Prestação de contas por ser um bem público que atinge a sociedade
Tipo de avaliação	Interna	Externa	Externa	Auto-avaliação e Av. externa
Agentes da avaliação	Comunidade acadêmica	Conselho Federal de Educação (para as universidades) Universidades (para as Faculdades próximas)	Secretaria de Educação Superior para a Ed.pública Mercado (para a Ed. Privada)	Endógena e voluntária
Unidade de análise	Instituição	Instituição	Instituição	Instituição, iniciando pelo ensino de graduação
Instrumentos	Indicadores e Estudo de casos	Indicadores de desempenho	Indicadores de desempenho	Indicadores de desempenho

Fonte: BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: Análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. **AVALIAÇÃO: Revista da Avaliação da Educação Superior**. Campinas, SP: RAIES; Sorocaba, SP: Uniso, v. 13, n.1, p. 148, mar. 2008.

Para identificar os conflitos, avanços e contradições dos programas de avaliação institucional entre os anos de 1983 e 2003 foram utilizados os seguintes parâmetros: Fundamentação, Objetivo e Características.

Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU)

- **Fundamentação:** Elabora uma crítica sobre os efeitos da Lei nº 5540/68 – Reforma do Ensino Superior. O PARU buscou investigar e questionar os efeitos do viés tecnicista da Reforma do Ensino Superior sobre a sociedade. Este viés conhecido como “Teoria do Capital Humano” concebe o fenômeno educacional como pressuposto do desenvolvimento econômico.
- **Objetivo:** Diagnosticar as condições reais nas quais se realizavam as atividades de produção e disseminação do conhecimento nas IES.
- **Características:** Confronta a situação real do sistema e as normas sancionadas e vigentes à época nas áreas de gestão e processos de produção e disseminação do conhecimento das IES. Outra característica do PARU é que este teve caráter de busca, indagação, investigação, diferenciando-se assim dos documentos afirmativos e propositivos da época; tratava-se de uma avaliação formativa.

Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (CNRES)

- **Fundamentação:** Os especialistas membros desta comissão acreditavam que a implementação de Leis não era suficiente para superar as deficiências encontradas nas IES. Os princípios defendidos eram: adequação das IES à realidade do País, respeito à diversidade e pluralidade das IES, autonomia e democracia interna, democratização do acesso a educação superior, valorização do desempenho das IES, eliminação dos aspectos corporativos e cartoriais.
- **Objetivo:** Proposição de uma nova Política Educacional capaz de atender as demandas da Educação Superior vigentes a época.
- **Características:** Os responsáveis pela avaliação de desempenho institucional seriam os pares, ou seja, especialistas atuantes na Educação Superior. O sistema proposto era meritocrático; assim, o Estado financiaria as instituições conforme sua produtividade, destacando assim a vertente regulatória da avaliação proposta.

Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (GERES)

- **Fundamentação:** O ponto de partida do GERES foram as reflexões do CNRES.
- **Objetivo:** Proposição de uma nova Lei para Educação Superior.

- **Características:** Busca pelo controle de qualidade das instituições, com foco na prestação de contas a sociedade sobre a utilização dos recursos financeiros Estatais.

Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)

- **Fundamentação:** Adesão voluntária das Universidades; autoavaliação como etapa inicial do processo que culmina na avaliação externa; aproximação da comunidade acadêmica com a sociedade; não punição e premiação; visão holística da instituição; respeito as especificidades regionais.
- **Objetivo:** Proposição de um sistema de avaliação, buscando articulação e aperfeiçoamento das partes constitutivas das IES (sistema administrativo, cursos, programas, discentes, docentes, funcionários), utilização eficiente e ética dos recursos humanos, reafirmação dos compromissos científicos e sociais.
- **Características:** Avaliação formativa; entendimento de que as dimensões ensino, produção acadêmica, extensão e gestão são indissociáveis; participação da comunidade acadêmica no processo avaliativo; autoavaliação; sistema avaliativo contínuo e sistemático.

A partir do ano de 1995, foram implementados progressivamente novos mecanismos de avaliação pautados pela Lei 9.131/1995 - Exame Nacional de Cursos (ENC).

Neste período passou a vigorar o ENC, aplicado aos concluintes dos cursos de graduação, mediante ao preenchimento do Questionário sobre condições socioeconômicas do aluno e suas opiniões sobre as condições de ensino do curso frequentado, Análise das Condições de Ensino (ACE), a Avaliação das Condições de Oferta (ACO), e a Avaliação Institucional dos Centros Universitários.

Ressaltam-se nesta época mudanças político-econômicas significativas, que afetaram a ideologia das políticas de avaliação das IES. O País adere definitivamente ao ideário neoliberal e as mudanças daí provenientes estimulam a livre concorrência, a classificação, o individualismo e a privatização. Desta forma, o ENC funcionou como um instrumento de classificação das IES e de estímulo à concorrência entre elas.

Ideologicamente o ENC se caracteriza por romper uma dinâmica avaliativa que vinha sendo aplicada desde 1983 através da experiência do PARU até 1993 com o PAIUB. O modelo do ENC estava focado nas funções regulatórias do processo avaliativo, estando associado às determinações do “Estado Avaliador”.

Como avanço pode-se destacar a amplitude e a visibilidade conquistadas pelo ENC, bem como, a preocupação com a qualidade e a definição dos melhores instrumentos para medi-la. Conforme apontam Rothen e Frauches (2012, p.47), “durante a década de 1990, a avaliação da educação superior era a principal política pública para este setor. A partir da previsão legal da realização do Exame Nacional de Curso (Provão), em 1995, no Governo Fernando Henrique Cardoso, **as avaliações se tornaram visíveis à sociedade brasileira.**”

Exame Nacional de Cursos (ENC)

- **Fundamentação:** “Estado Avaliador”, cabe ao estado regular o funcionamento da rede de IES para que estas contribuam na formação de profissionais capazes de desenvolver economicamente o País; tecnicismo, transferência de conhecimentos úteis ao mundo laboral; objetividade, provas capazes de mensurar o desempenho dos discentes; eficiência operacional, otimização da utilização dos recursos disponíveis; livre concorrência, comparação do desempenho das IES, desconsiderando suas peculiaridades, estimulando a formação de *rankings* educacionais.
- **Objetivo:** Elevar a produtividade, a eficiência e o desempenho das instituições.
- **Características:** Avaliação de cunho regulatório com foco na prestação de contas a sociedade; ênfase na fiscalização e controle por parte do Estado; estímulo à iniciativa privada, vista a incapacidade do Estado em suprir a demanda de matrículas na Educação Superior; lógica de que a qualidade de um curso é igual à qualidade de seus alunos.

O ENC se caracterizou por um retrocesso no campo da avaliação institucional. Este se aproximou ideologicamente das determinações da Reforma Universitária de 1968, estimulando uma formação universitária focada na capacitação técnica do discente em detrimento a um processo formativo que contemple as dimensões éticas, estéticas e epistemológicas deste processo.

As concepções anteriores ao ENC estavam comprometidas com a transformação acadêmica, em uma perspectiva formativa e emancipatória. Estas políticas buscavam formar cidadãos-profissionais. O ápice destes foi o PAIUB, cujo foco foi desenvolver um processo de autoavaliação formativa, uma atividade de reflexão sobre os propósitos institucionais, os benefícios dos programas aos alunos e a sociedade em geral, as finalidades do desenvolvimento científico dentro de um conjunto de valores socialmente reconhecidos.

4 SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)

As origens do SINAES remetem ao ano de 2002 no contexto do pleito eleitoral, através de uma proposta política assumida pelo Programa de Governo do então candidato a presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva.

Identificada por Proposta 12 para Educação Superior, esta possuía como finalidade, rever o atual sistema de avaliação que inclui o Exame Nacional de Cursos – ENC e implantar um sistema nacional de avaliação institucional a partir, da experiência do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB.

A nova proposta para avaliação da Educação Superior justifica-se pela necessidade de coerência com as Políticas para Educação expostas pelo Programa de Governo de 2002. (vide ANEXO A – Proposta 12 para Educação Superior)

O SINAES foi idealizado e concebido com o intuito de criar bases para uma nova proposta da Educação Superior no Brasil. Seu ponto focal é o da melhoria permanente da qualidade da Educação Superior. Seus objetivos gerais, além da melhoria da qualidade, são: orientação da expansão da oferta de vagas na rede, aumento permanente da eficácia institucional, efetividade acadêmica e social.

Seus criadores foram os membros da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA)¹⁰, designada pelas portarias MEC/SESu nº 11 de 28 de abril de 2003 e nº 19 de 27 de maio de 2003 e instalada pelo então ministro da Educação Cristovam Buarque, em 29 de abril do mesmo ano, “com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados.” (INEP, 2004, p. 9).

O projeto buscou uma visão abrangente da avaliação, conciliando a necessidade de regulação por parte do Estado e o conceito de formação em seu sentido amplo, destacando a missão pública do sistema de educação brasileiro.

¹⁰ Presidida pelo professor José Dias Sobrinho (Unicamp), esta Comissão Especial de Avaliação foi integrada pelos seguintes membros: professores Dilvo Ilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Hélgio Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (Capes), Isaura Belloni (UnB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Júnior (SESu), José Marcelino de Rezende Pinto (Inep), Júlio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Sabbag Zainko (UFPR), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (Unisinos), Maria José Jackson Costa (UFPA), Mario Portugal Pederneiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Silva Araújo (Inep), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE), e pelos estudantes Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira, representando a União Nacional de Estudantes (UNE). (INEP, 2004, p. 9)

O conceito de avaliação adotado pela CEA centrou-se nas ideias de integração e participação. Trata-se de um, “[...] ‘um processo sistemático de identificação de mérito e valor.’”¹¹ (RISTOFF e GIOLO, 2006, p. 204), que busca integrar os espaços avaliativos dentro do Ministério da Educação (MEC), reunindo-os em torno de uma única concepção, procurando vincular o sistema às políticas vigentes e integrar os diferentes instrumentos. Desta forma, a avaliação torna-se um sistema capaz de aprofundar os compromissos e responsabilidades sociais das Instituições de Educação Superior (IES) através da busca pela participação da comunidade acadêmica e demais cidadãos; Visa enaltecer os valores democráticos e respeito à diversidade, buscando processos avaliativos coletivamente legitimados.

O SINAES destaca a importância do respeito aos princípios da autonomia e a afirmação da identidade institucional. Além disso, a CEA entende que a avaliação institucional deve articular a dimensão formativa a um projeto de sociedade comprometido com a igualdade e justiça social; porém este deve ser concomitante com funções de regulação, que são inerentes à supervisão estatal. Portanto, este sistema articula-se entre duas dimensões, a avaliação educativa e a regulação.

A definição de educação proposta pelo SINAES está ligada à capacidade de emancipação do ser humano.

O consenso dos idealizadores sobre o termo educação destaca que esta é um direito e um bem público. Portanto, a missão pública da Educação Superior é formar cidadãos, profissional e cientificamente competentes, comprometidos com o projeto social do País. É notória a conformidade com a Constituição Federal de 1988, em seus artigos referentes à educação.

O SINAES, conforme acima descrito, acentua a necessidade de autonomia das IES. Esta afirmativa também encontra amparo legal na Constituição de 1988.

Art. 207. As Universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. (BRASIL, 1988)

O projeto compromete-se em integrar as dimensões internas e externas, particulares e globais, somativas e formativas, quantitativas e qualitativas e os diversos objetos e objetivos da avaliação, consagrando-se desta forma como um sistema onde os elementos comunicam-se uns com os outros num movimento sinérgico capaz de emitir juízos de valor.

¹¹ SANDERS, J. R. *The Program Evaluation Standards*. Thousand Oaks: Sage, 1994.

Justifica-se sobretudo a avaliação por razões éticas¹² da construção e consolidação das instituições e pela elevação dos padrões educativos da rede de Educação Superior, focando não somente o avanço científico, mas também o social.

Cabe destacar que a proposta do SINAES visa enaltecer a ideia de solidariedade e cooperação intra e interinstitucional e rechaça a ideologia da competitividade. A ideia de solidariedade proposta pelo sistema remete à etimologia do termo. Suas origens são: do latim **SOLIDUS** "firme, inteiro, completo"; também do grego **HOLOS**, "inteiro" e do francês **SOLIDARITÉ**, que significa "responsabilidade mútua". Portanto, a proposta pretende compartilhar as responsabilidades da construção de um sistema de Educação Superior que beneficie a sociedade como um todo. Pode-se afirmar que o SINAES foi inspirado pela iniciativa do PAIUB de 1993, porém, acrescido a este ideário a necessidade da regulação por parte do governo e conseqüentemente a obrigatoriedade em toda rede de Educação Superior.

4.1 Princípios e critérios para fundamentação conceitual

A proposta da CEA buscou fundamentação em premissas coerentes com a função essencial da educação, a importância da Educação Superior para o desenvolvimento nacional, bem como a função pública das instituições.

Conforme o documento do SINAES, os princípios e critérios adotados são respectivamente:

A. Educação é um direito social e dever do Estado

Este princípio é fundamentado na responsabilidade social das instituições educativas. Estas devem buscar respostas às demandas sociais, exercer a crítica, a oposição e a resistência às questões que ferem os princípios da carta magna brasileira de 1988; devem, através da pesquisa, propor soluções e inovações tecnológicas de cunho social.

O poder de regulação do Estado deve propor diretrizes às IES que estimulem a formação acadêmico-científica, profissional, ética e política dos cidadãos, fomentar a produção e reprodução da cultura nacional.

¹² ética (gr. ethike, de ethikós: que diz respeito aos costumes) Parte da filosofia prática que tem por objetivo elaborar uma reflexão sobre os problemas fundamentais da moral (finalidade e sentido da vida humana, os fundamentos da obrigação e do dever, natureza do bem e do mal, o valor da consciência moral etc.), mas fundada num estudo metafísico do conjunto das regras de conduta consideradas como universalmente válidas. Diferentemente da moral, a ética está mais preocupada em detectar os princípios de uma vida conforme à sabedoria filosófica, em elaborar uma reflexão sobre as razões de se desejar a justiça e a harmonia e sobre os meios de alcançá-las. A moral está mais preocupada na construção de um conjunto de prescrições destinadas a assegurar uma vida em comum justa e harmoniosa. (JAPIASSÚ e MARCONDES, 2001, p. 69)

B. Valores sociais historicamente determinados

Devem ser salientados os sentidos de qualidade, relevância social, ética e estética conforme a autodeterminação do povo brasileiro. Para tanto, as IES devem usufruir de autonomia.

C. Regulação e Controle

A supervisão e regulação do Estado devem servir como ferramentas constitutivas de um processo de planejamento estratégico focado no desenvolvimento nacional e na garantia dos padrões de qualidade do sistema educacional. Apesar de necessários, a regulação e o controle estatal devem atuar sob um novo paradigma que suplanta a função meramente burocrática e legalista. A proposta está embasada na mudança do sentido filosófico, ético e político praticado, onde a regulação esteja harmonicamente vinculada à avaliação educativa que corrobore para construção de uma sociedade mais justa.

D. Prática social com objetivos educativos

Objetivamente, a proposta do SINAES afirma que a avaliação é essencialmente educativa, portanto formativa. Ideologicamente trata da construção social, visa atender a interesses coletivos; afasta a ideia de beneficiar determinado setor econômico em detrimento dos demais.

O escopo formativo induz a processos coletivos de conhecimento, compreensão e julgamento do sistema e de instituições, com objetivos prioritários de melhoria e progresso.

E. Respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado

O Brasil possui dimensões continentais e grandes são suas assimetrias sociais, econômicas e culturais. Desta forma o sistema deve considerar esta problemática para propor melhorias constantes. Outra variável a se considerar é o respeito à grande variedade de IES no território nacional, que possuem missão, visão e valores diversos, conforme seus mantenedores e gestores. Porém, as IES devem capacitar-se para atender às demandas prioritárias da região onde atuam.

O SINAES proposto, portanto, respeita o pluralismo, a alteridade, as diferenças institucionais, estimula o espírito de solidariedade e cooperação.

F. Globalidade

O Estado deve implantar os instrumentos avaliativos que disponibilizem um panorama global do sistema, buscando regular e implementar medidas e ações de melhoramento.

A ideia de globalidade pressupõe integração das partes em um todo coerente. A interpretação desse todo só se torna possível mediante métodos e processos complexos. A compreensão da avaliação deve ser entendida como multidimensional e polissêmica.

G. Legitimidade

O fenômeno da avaliação carrega um forte poder intrínseco. Isto se dá pela indução de currículos. Portanto, este instrumento necessita de um forte viés ético e de política social, os propósitos da participação democrática, educação, profissionalização, solidariedade, equidade, compromisso com o conhecimento, com os valores socialmente distinguidos e a responsabilidade pública, devem estar em voga constantemente.

H. Continuidade

O processo de avaliação deve ser iterativo, cíclico, focando no aprimoramento constante; este deve ser incorporado às instituições, fazer parte do cotidiano destas. O processo avaliativo deve ser visto pelas IES como um processo permanente e internalizado como cultura de melhoramento e emancipação.

Em síntese, a avaliação da Educação Superior deve apresentar, como marcas essenciais, dentre outras, as seguintes características: justiça, rigor, efetividade, integração, globalidade, participação, eficácia formativa, efetividade social, flexibilidade, credibilidade, legitimidade, institucionalidade, continuidade, respeito à identidade institucional, sistematização. (INEP, 2004, p. 93)

4.2 Operacionalização do SINAES

O projeto do SINAES demanda um processo avaliativo complexo onde os propósitos da regulação, avaliação e supervisão devem ser atendidos. Para tanto, a visão sistêmica deve prevalecer, integrando todos os espaços avaliativos do MEC dentro de uma mesma concepção, alinhando os processos com as políticas para Educação Superior, integrando os instrumentos avaliativos entre si. Estes instrumentos devem dispor de abordagens quantitativas e qualitativas a fim de compreender de forma consistente o objeto de análise.

A centralidade do SINAES está na avaliação institucional; ela articula coerentemente todo conjunto. São priorizados três aspectos inerentes à avaliação institucional:

- a) O primeiro diz respeito à infraestrutura, as relações com seu entorno, atividades, funções e finalidades da IES. São analisadas questões referentes aos processos

administrativos, ao eixo ensino-pesquisa-extensão, responsabilidade e compromisso social;

- b) Os sujeitos da avaliação são professores, estudantes, funcionários e comunidade;
- c) Procedimentos internos.

Destaca-se a necessidade da compreensão global da instituição. Constitui-se basicamente de uma avaliação externa derivada da autoavaliação da IES.

A autopercepção institucional é fator crítico de sucesso para a IES, pois a compreensão de sua realidade concreta - sua organização, seus objetivos, o vínculo com o meio social em que se insere ao qual deve apresentar respostas – proporciona a confecção dos ajustes necessários para seu desempenho.

Em outras palavras, o êxito de uma instituição está largamente condicionado pelo investimento que faz na avaliação de si mesma, de seus processos e de seus resultados e do realismo dos objetivos a que se propõe, em face da construção de uma sociedade concreta, respondendo a necessidade presente e projetando caminhos para o futuro. (CRUB, 2000, p. 3)

A avaliação externa, pela proposta da CEA, será de responsabilidade de uma instância do MEC, denominada de Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), que atuará como órgão colegiado, vinculado ao gabinete do Ministro de Estado.

Atuando em conjunto com as avaliações internas e externas, serão incorporados ao SINAES instrumentos e informações de fontes, tais como, o Censo da Educação Superior, o Cadastro das Instituições de Educação Superior, a avaliação feita pelas comissões da SEMTEC¹³, a avaliação da Pós-Graduação, O CEA propõe também a criação de um novo instrumento em substituição ao ENC: o Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da inovação da Área (PAIDEIA).

4.2.1 Funções da avaliação institucional

As funções mais importantes da autoavaliação permanente são as de produzir conhecimentos, pôr em questão a realização das finalidades essenciais, identificar as causalidades dos problemas e deficiências, aumentar a consciência pedagógica e a capacidade profissional dos professores, tornar mais efetiva a vinculação da instituição com o entorno social e a comunidade mais ampla, julgar acerca da relevância científica e social de suas atividades e seus produtos, prestar contas à sociedade, justificar publicamente sua existência e fornecer todas as informações que sejam necessárias ao conhecimento do Estado e da população. Em uma breve formulação: autoconhecimento para aumento do engajamento profissional, para fundamentadas emissões de juízos de valor e articulação de ações de melhoramento, tanto das pessoas envolvidas, quanto da instituição. Neste sentido, os processos de autoavaliação devem ser permanentes, isto é, constituir-se como uma cultura internalizada nas estruturas e nas ações institucionais. (INEP, 2004, p. 98)

¹³ Secretaria de Educação Média e Tecnológica

4.2.2 Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES)

À CONAES caberá essencialmente manter

[...] bom funcionamento e a melhoria do sistema mediante a capacitação de pessoal, organização sistemática de comissões de avaliação, recebimento e distribuição de relatórios, coordenação de pareceres, encaminhamento de recomendações às instâncias competentes, gestão para a interpretação sistemática de informações, garantia de preservação dos procedimentos gerais e comuns e divulgação ao público das análises consolidadas pelo sistema de avaliação da Educação Superior. (INEP, 2004, p. 99)

A CEA sugere o conceito de meta-avaliação aos processos da CONAES para assegurar e comprovar a qualidade da avaliação na educação. Trata-se da avaliação da avaliação.

Na realidade, é a verificação da qualidade da própria avaliação à luz de diversos critérios, quando o meta-avaliador contratado ao término da avaliação focaliza o relatório produzido, realizando no caso, uma meta-avaliação somativa. (ELLIOT, 2011, p. 943)

Segundo a CEA, a CONAES deve avaliar o processo de avaliação em curso, informar a sociedade e tomar as providências que lhe couber. A meta-avaliação será feita por meio de seminários periódicos e de estudos que apontem a utilidade, exatidão, viabilidade e propriedade dos métodos e instrumentos utilizados.

Esta comissão de âmbito nacional deve fomentar a formação de cidadãos-profissionais com nível técnico e cultural elevados, estimular a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico com finalidades sociais, respeitar a diversidade das instituições existentes no país.

Foram definidas as seguintes competências para a CONAES:

- Institucionalizar o processo de avaliação a fim de torná-lo inerente à oferta de ensino superior com qualidade;
- Coordenar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES);
- Oferecer subsídios ao MEC para a formulação e execução de políticas de Educação Superior de médio e longo prazos;
- Avaliar a dinâmica e os mecanismos empregados na avaliação institucional, de áreas e de cursos;
- Facilitar o fluxo de informações e diálogo entre as instituições e as diversas instâncias do MEC;
- Fazer com que as IES avaliem, periodicamente, o cumprimento de sua missão institucional, a fim de favorecer as ações de melhoramento, considerando os diversos formatos institucionais existentes;
- Assegurar a articulação e a coerência dos instrumentos e das práticas, para a consolidação do sistema de avaliação da Educação Superior;
- Dar estabilidade e continuidade ao processo de avaliação institucional das IES, tendo como referência experiências avaliativas anteriores;
- Instituir comissões para realizar a avaliação institucional externa, bem como as avaliações de áreas ou de cursos das IES;
- Receber, analisar e emitir parecer conclusivo sobre os relatórios de avaliação, encaminhando-os aos órgãos competentes do MEC;

- Informar à sociedade brasileira sobre o estado da arte e o desenvolvimento das diferentes áreas de formação em nível superior, com base nos processos de avaliação;
- Formular propostas para a superação das deficiências encontradas nas IES, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;
- Estimular a formação de pessoal para as práticas de avaliação da Educação Superior;
- Estimular a criação de uma cultura de avaliação nos diversos âmbitos da Educação Superior;
- Estabelecer intercâmbios com órgãos semelhantes de outros países, especialmente na América Latina;
- Divulgar, periodicamente, os resultados agregados da avaliação institucional, considerados os diversos formatos institucionais, área de conhecimento ou curso;
- Indicar avanços obtidos e dificuldades encontradas por formato institucional, área de conhecimento ou curso;
- Promover a articulação com os Sistemas Estaduais de Ensino, incluindo o fórum, a fim de estabelecer critérios comuns de avaliação e supervisão da Educação Superior;
- Organizar seminários para a discussão de temas relacionados à avaliação da Educação Superior. (INEP, 2004, p. 100 e 101)

4.2.3 Metodologia de aplicação

O ciclo processual inicia-se com a autoavaliação institucional que terá uma duração de três anos, sendo este o primeiro instrumento a ser agregado ao conjunto de instrumentos constitutivos do processo. Apesar do ciclo completo para todas as IES durar três anos, anualmente as instituições tornarão públicas informações relativas ao seu desenvolvimento, especialmente as informações demandadas pelo seu Cadastro e pelo Censo da Educação Superior.

Os demais instrumentos são externos, porém estes devem realizar-se de forma combinada e complementar, sendo destacados os sentidos de rigor e justiça, porém respeitados os princípios da liberdade de expressão.

Para a autoavaliação das IES será elaborado um roteiro básico pela CONAES que respeitará o Projeto Pedagógico Institucional, sendo este acrescido de indicadores específicos, cadastro e censo.

Destaca-se o caráter educativo do processo, de melhoria constante e de auto regulação. Para tanto, devem ser enfatizados os processos de ensino, concepção de formação, responsabilidade social, pesquisa e extensão.

Recomenda-se a criação de comissões internas com representantes setoriais para conduzir os processos de autoavaliação e uma Comissão Central de Avaliação (CCA), vinculada ao conselho ou órgão colegiado superior que representará a instituição em matéria de avaliação.

A avaliação externa organizada pela CONAES deve complementar a avaliação interna na busca de melhorias congruentes a partir da compreensão aprofundada da real condição da IES avaliada. A coerência entre as avaliações é um importante instrumento cognitivo, crítico e organizador.

Ela exige a organização, a sistematização e o inter-relacionamento do conjunto de informações, de dados quantitativos, de juízos de valor sobre a qualidade das práticas e da produção teórica de toda a instituição que está sendo avaliada. (INEP, 2004, p. 107)

A avaliação organizada pela CONAES deve buscar a totalidade e a globalidade no processo, afim de não se perder a dimensão institucional da avaliação.

As comissões de avaliação externa serão constituídas pela CONAES para cada instituição/área/curso conforme os perfis das IES, variando formato e número de integrantes. Estas comissões devem orientar-se pelos fundamentos e critérios do SINAES, seguindo diretrizes básicas que considerem a dimensão da regulação e avaliação educativa.

Os procedimentos metodológicos da avaliação externa devem conter uma boa margem de liberdade. Entretanto, para garantir certa coerência no desenho global da avaliação, é importante assegurar alguns pontos, como os seguintes:

a) análise crítica dos relatórios e materiais produzidos na autoavaliação e demais documentos da instituição que tenham interesse para a avaliação institucional. Esses materiais devem estar disponíveis pelo menos um mês antes da visita dos avaliadores externos;

b) análise das principais instalações da IES, das faculdades e órgãos (laboratórios, bibliotecas, salas de aula, hospitais, departamentos, seções administrativas, campos experimentais, áreas de lazer, restaurantes, etc.);

c) entrevistas com autoridades, conselhos, professores de distintas categorias, diretores, coordenadores, estudantes, técnicos, ex-alunos, empregadores, setores da população mais envolvidos e outros, a critério dos avaliadores externos;

d) elaboração de um relatório, contendo as principais ideias que obtiveram acordo entre os membros da comissão externa. A redação final e definitiva do relatório da comissão externa deve ser feita em um tempo máximo de um mês após a visita. Esse relatório deve conter os juízos de valor a respeito das atividades e condições reais de trabalho da IES/faculdade/área/curso e as propostas e sugestões para a superação das dificuldades e fragilidades institucionais. Não deve apresentar somente uma visão descritiva da situação avaliada; deve oferecer também uma pauta de políticas para a transformação da instituição. Ao final da visita, a Comissão externa discutirá com os membros da comunidade interna e externa as linhas gerais de suas observações; e

e) o envio do relatório para a Conaes, contendo análise detalhada e fundamentada da instituição/área/curso em todas as dimensões avaliadas e indicando explicitamente as recomendações a serem encaminhadas aos órgãos superiores pertinentes, relativamente a ações de supervisão e regulação, quando e conforme couberem. Esse relatório desempenha um papel de grande importância: não só fornece as bases para informação da população, como também assessora o MEC e suas diversas instâncias (CNE, SESu, Inep, Capes e Semtec) relativamente às funções de supervisão, regulação e demais políticas de ES. (INEP, 2004, p. 108 e 109)

Salienta-se o caráter de legitimidade do ato através do compromisso de divulgação dos resultados obtidos pela CONAES através da síntese consolidada do processo global do SINAES.

Os resultados finais serão encaminhados às IES e estas poderão manifestar-se em um prazo de 30 dias. Esta manifestação será apreciada pela CONAES que se necessário encaminhará ao MEC.

Este sistema gerido pela CONAES deve ser retroalimentado constantemente através da meta-avaliação, ou seja, da emissão de juízos acerca dos processos, das recomendações, dos propósitos, enfim, dos acertos e erros do ciclo para que o próximo ciclo seja elaborado de forma mais acurada.

4.2.4 Processos externos e bases de informação

O desdobramento dos processos formativos dos programas serão objeto de análise do Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (PAIDEIA). Este processo prioriza as questões de movimento e integração, ou seja, busca captar o “estado da arte” da área do conhecimento, bem como, suas dinâmicas e valores agregados.

O PAIDEIA estuda:

- o processo de construção e reprodução de conhecimentos;
- a relação dos discentes e docentes com as ciências, tecnologias e artes e as interações destes com a sociedade;
- a dinâmica da formação, que deve ser crítica e criativa;
- questões de interdisciplinaridade e as relações de fronteira;
- valor público dos conhecimentos;
- avanço das ciências, tecnologias e artes;
- significado social da formação.

Este processo busca um caráter global e formativo e seus principais interlocutores serão os estudantes.

O ponto focal do PAIDEIA é o aprimoramento da formação humana. Portanto, são irrefutáveis seus aspectos científico e social. Este processo renuncia à classificação, a formação de *rankings*, bem como, despreza as questões puramente mercadológicas.

A aplicação do Paideia, com base nas orientações da Conaes, obedecerá aos seguintes critérios:

- para efeito do Paideia consideram-se quatro áreas, podendo haver subdivisões em cada uma delas: a) Ciências Humanas, Sociais, Letras e Artes; b) Exatas; c)

Tecnológicas; d) Biológicas e da Saúde, cabendo à Conaes a deliberação final sobre a matéria;

- a cada ano o instrumento será aplicado a uma ou mais áreas, a critério da Conaes;
- o instrumento será aplicado, por amostra aleatória e por área, a estudantes de meio e de fim de curso de todas as instituições que ofereçam cursos de graduação na área avaliada;
- o instrumento tratará de articular aspectos gerais e comuns da área, e de cada curso em particular, buscando captar as marcas principais, as evoluções, tendências e inovações; e
- cada IES adaptar-se-á ao instrumento de acordo com o formato de sua organização acadêmica.

Os estudantes, por grupos amostrais, constituem a fonte de informações tanto do ponto de vista de desempenho nas matérias de estudo, quanto nas percepções sobre a evolução da formação, currículo, práticas pedagógicas, infraestrutura, projetos de inovação, pontos positivos e carências da área avaliada e dos seus cursos.

O Paideia incluirá itens que informem a respeito do desempenho e das percepções dos estudantes relativamente a:

- conteúdos básicos dos currículos da área;
- formação, considerando o desenvolvimento do pensamento crítico e da atitude científica, a compreensão da complexidade e das novas tecnologias, a valorização da dimensão ética, a capacitação profissional e a educação continuada;
- ações, estruturas e programas institucionais que favoreçam os intercâmbios, a cooperação, a articulação, a inter e a multidisciplinaridade, tendo em vista a área e as demais ciências;
- compromissos da instituição e curso com o desenvolvimento da democracia e a superação de problemas da população;
- compromissos e práticas do corpo docente quanto ao planejamento, ao clima psicossocial, ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem, aos resultados do trabalho docente, à preparação teórica e prática, à comunicação, à relação com os alunos, ao interesse pela formação integral, etc.;
- coerência do currículo (conteúdos, práticas, atitudes, estruturas) com o Projeto Pedagógico do Curso;
- adesão dos estudantes aos processos inovadores e relação com a proposta pedagógica da IES e do curso; e
- políticas e práticas institucionais que favoreçam a participação do estudante em atividades (administrativas, políticas, pedagógicas, culturais, científicas) conjuntas com os professores e de intervenção social. (INEP, 2004, p. 115 e 116)

Cabe destacar que o PAIDEIA não foi implementado; em seu lugar foi criado o ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes, conforme a Portaria Normativa nº40 de 12 de Dezembro de 2007, Art. 33-D. O ENADE integra o SINAES e tem como objetivo aferir o **desempenho** dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, e as habilidades e competências em sua formação.

O PAIDEIA não foi aceito pelo então Ministro da Educação, Cristovam Buarque, que propôs o IDES – Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior; porém este, bem como o ENADE, atualmente em vigor, não se articulam com as diretrizes do SINAES.

O ENADE não é um instrumento autônomo, portanto, deveria basear-se nos princípios propostos pelo SINAES.

4.2.5 Roteiro do processo de avaliação institucional

A seguir segue um roteiro para a avaliação institucional, que conforme determinações da CONAES, deve servir de base para auto avaliação institucional e para as comissões externas de avaliação. Estas são compostas por técnicos vinculados à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) e seu objetivo é verificar *in loco* se as determinações do SINAES estão sendo seguidas.

Respeitando-se as características das instituições e das áreas do conhecimento avaliadas, o roteiro de avaliação é composto por dez quesitos essenciais:

- a. missão institucional;
- b. corpo de professores/pesquisadores;
- c. corpo discente;
- d. corpo de servidores técnico-administrativos;
- e. currículos e programas;
- f. produção acadêmico-científica;
- g. atividades de extensão e ações de intervenção social;
- h. Infraestrutura;
- i. Gestão;
- j. e outros.

**A. Missão (vocação, compromissos, finalidades, visão, objetivos da instituição).
Elementos fundamentais do projeto institucional.**

Identificar e avaliar as marcas que melhor caracterizam a instituição, definem sua identidade e indicam a responsabilidade social. Principais programas e processos que conferem identidade à instituição e melhor realizam suas finalidades e objetivos essenciais. Principais contribuições para o desenvolvimento da ciência e da sociedade. Características principais do clima acadêmico e psicossocial da IES. (INEP, 2004, p. 118)

A missão é a razão de ser da instituição; ela identifica o foco fundamental de sua atividade. Pode-se afirmar que a missão institucional faz menção ao *status institucional*, a posição ou conjunto de direitos e deveres que caracterizam a posição da instituição em suas relações sociais.

Neste aspecto da avaliação institucional devem ser descritos os elementos que caracterizam a IES e seu projeto institucional. As práticas institucionais, bem como, a participação dos docentes, discentes e funcionários devem ser analisadas com vista à função central da instituição.

O mérito da missão institucional a ser considerado neste momento é o da pertinência social do projeto institucional, ou seja, verificar se a IES atende às demandas da comunidade regional e nacional.

Conforme Goergen (2010, p.60), pertinência social indica um sentido de “[...] contribuição crítico construtiva da Universidade para a construção de uma sociedade melhor.”

B. Corpo de professores/pesquisadores.

Descrever e qualificar esse conjunto de atores, com respeito à formação acadêmica e profissional, sua situação na carreira docente, programas/políticas de capacitação e desenvolvimento profissional, compromissos com o ensino, a pesquisa e a extensão, distribuição dos encargos, adesão aos princípios fundamentais da instituição, vinculação com a sociedade, concursos e outras formas de admissão na carreira docente etc. (INEP, 2004, p. 119)

Neste momento devem ser avaliadas a composição do corpo docente, o engajamento destes com os objetivos da instituição, as políticas de formação continuada dos professores e o grau de articulação entre professores de diferentes disciplinas.

C. Corpo discente

Descrever e qualificar o conjunto de estudantes, considerando como importante a questão da integração de alunos e professores de distintos níveis e sua participação efetiva na vida universitária. Parece ser importante conhecer também – para propor soluções – os dados sobre ingressantes, evasão/abandono, tempos médios de conclusão, formaturas, a realidade dos ex-alunos, as questões da formação profissional, a relação professor/aluno, a qualidade de vida estudantil, etc. (INEP, 2004, p. 120)

Nesta fase da avaliação institucional serão avaliadas as políticas relativas às questões de acesso, seleção e permanência dos alunos, também devem ser avaliados o número de vagas em relação as demandas do mercado laboral. Devem ser identificados e avaliados os indicadores de qualidade de vida estudantil no espaço institucional.

D. Corpo de servidores técnico-administrativos.

Descrever e qualificar o conjunto dos servidores, considerando como importante a questão da integração dos atores da comunidade universitária, servidores, alunos e professores.

Sua formação profissional, sua situação na carreira, programas/ políticas de capacitação e desenvolvimento profissional, compromissos com a distribuição dos encargos, adesão aos princípios fundamentais da instituição, vinculação com a sociedade, concursos e outras formas de admissão na carreira, etc. (INEP, 2004, p. 121)

Serão avaliados os servidores técnico-administrativos e as especificidades dos cargos em relação ao atendimento das funções essenciais da IES. Também serão avaliados o grau de comprometimento dos servidores, as políticas de formação continuada, as formas de ingresso e progressão na carreira.

E. Currículos e programas.

Concepção de currículo, organização didático-pedagógica, objetivos, formação profissional e cidadã, adequação às demandas do mercado e da cidadania, integração do ensino com a pesquisa e a extensão, interdisciplinaridade, flexibilidade/rigidez curricular, extensão das carreiras, inovações didático-pedagógicas, utilização de novas tecnologias de ensino, relações entre graduação e pós-graduação, etc. (INEP, 2004, p. 122)

Devem ser avaliadas as características curriculares dos programas sob a ótica da formação do profissional cidadão, levando-se em conta as práticas pedagógicas, as relações interpessoais, as relações de poder, os hábitos e códigos de comportamento.

F. Produção acadêmico-científica.

Análise das publicações científicas, técnicas e artísticas, patentes, produção de teses, organização de eventos científicos, realização de intercâmbios e cooperação com outras instituições nacionais e internacionais, formação de grupos de pesquisa, interdisciplinaridade, política de investigação, relevância social e científica, etc. (INEP, 2004, p. 123)

Serão avaliadas a coerência da produção de conhecimentos, a pertinência social desta e as políticas institucionais sobre o assunto.

G. Atividades de extensão e ações de intervenção social – vinculação com a sociedade.

O valor educativo da extensão, sua integração com o ensino e a pesquisa, políticas de extensão e sua relação com a missão da Universidade, transferências de conhecimento, importância social das ações universitárias, impactos das atividades científicas técnicas e culturais para o desenvolvimento regional e nacional, relações com o setor público, com o setor produtivo e com o mercado de trabalho, participação de alunos, iniciativas de incubadoras de empresas, capacidade de captação de recursos, pertinência e equidade, ações voltadas ao desenvolvimento da democracia, promoção da cidadania, programas de atenção a setores sociais, etc. (INEP, 2004, p. 123)

Deverão ser indicadas a concepção de extensão e de intervenção social conforme o projeto institucional e com base nestes, avaliar o impacto social das atividades.

H. Infraestrutura.

Análise da infraestrutura da instituição, em função das atividades acadêmicas de formação e de produção de conhecimentos. Considerar especialmente as salas de aulas, os laboratórios, as bibliotecas, restaurantes, áreas de lazer, transporte, tendo em conta o ensino, a pesquisa, a extensão e, de modo especial, as finalidades da instituição.

I. Gestão.

Avaliar a administração geral da instituição e de seus principais setores, na perspectiva da globalidade. Avaliar os meios de gestão para cumprir os objetivos e projetos institucionais, a qualidade da democracia interna, especialmente nos órgãos colegiados, as relações profissionais. Avaliar as políticas de desenvolvimento e expansão institucional. Pessoal administrativo: seu perfil, sua capacitação, políticas de melhora quanto à qualidade de vida e qualificação profissional. Orçamento: eficiência e eficácia na utilização dos recursos, etc. (INEP, 2004, p. 124 e 125)

As avaliações inerentes à administração devem proporcionar a compreensão do modelo adotado pela IES, o estímulo às questões de formação e as relações sociais de trabalho.

J. Outros.

Avaliar outros itens não mencionados e que sejam importantes para a instituição. Por exemplo, cursos não universitários, cursos a distância, hospitais, teatros, rádios, atividades artísticas, esportivas e culturais, etc., mas sempre tendo em vista as finalidades essenciais e a missão da IES. (INEP, 2004, p. 125)

Os dados a serem considerados no processo de avaliação, devem ser obtidos em órgãos oficiais, especialmente através do Censo da Educação Superior e do Cadastro do Perfil Institucional.

4.2.6 As funções regulatórias do SINAES

O sistema educacional e as instituições de ensino são de interesse nacional, portanto, dizem respeito a políticas estatais, o que supera largamente as políticas de governo, que atendem interesses de minorias, muitas vezes partidárias.

A importância da Educação Superior é bastante elevada, pois parte do desenvolvimento social e econômico do país está calcado em seu desempenho. Este desenvolvimento deve contemplar as necessidades e interesses de uma Nação democrática e soberana. Neste sentido, o SINAES deve atender às necessidades de controle e fiscalização da rede de Educação Superior, direcionando esforços para a garantia de qualidade das IES, transparência nos processos e responsabilidade social.

Com base neste conjunto de ideias, em 14 de abril de 2004 o SINAES ganha força de lei e seus processos e procedimentos passam a valer em âmbito nacional.

5 REGULAMENTAÇÃO DO SINAES - LEI Nº 10.861/ 2004

A trajetória que culminou na conversão do SINAES em lei federal deu-se da seguinte forma:

- A. Os primeiros passos rumo ao desenvolvimento do SINAES remetem ao ano de 2002 , conforme acima descrito, através da proposta de governo número 12 do candidato a Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, Partido do Trabalhadores (PT). Esta proposta foi consolidada no programa de Governo no mesmo ano;
- B. Posteriormente foram expedidas as portarias MEC/SESu nº 11 de 28 de abril de 2003 e nº 19 de 27 de maio de 2003 (que deram origem à CEA com a incumbência de arquitetar o novo sistema de avaliação da Educação Superior; desta forma foi conceituado o SINAES).
- C. Com base nos resultados da CEA, o Ministro de Estado da Educação, Cristovam Buarque, apresentou uma Exposição de Motivos (EM) dirigida ao então Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, a fim de criar uma Medida Provisória (MP) para criação do novo sistema de avaliação da Educação Superior; (vide ANEXO B).
- D. Esta EM resultou na criação da Medida Provisória (MP) nº147, de 15 de Dezembro de 2003;
- E. Em 14 de abril de 2004 esta MP, após discussão no Congresso Nacional, converteu-se na Lei nº 10.861, desta forma instituindo o SINAES em âmbito nacional.

A lei do SINAES buscou abarcar com rigor todo aporte teórico desenvolvido pela CEA, criando assim um novo paradigma de avaliação onde são destacados os valores sociais da educação, a regulação em comunhão com a avaliação, a visão sistêmica, cíclica e global do processo, a unificação das diversas esferas avaliativas em torno de um mesmo conceito, transparência no processo.

O SINAES enfatiza a busca pela melhoria da qualidade da Educação Superior, porém a nova proposta respeita a diversidade e identidade das IES e cursos existentes no País. Para isso visa compreender a missão das IES, sua realidade e a realidade de seu entorno. Enfim, o SINAES busca um aprofundamento na problemática da rede, das instituições e cursos para posteriormente emitir juízos.

Este Sistema foi desenvolvido para além das características já citadas, isto é, conduzir a expansão da rede sem prejuízo da efetividade acadêmica e social, conforme descrito na Lei nº 10.861, em seu artigo 1º, parágrafo 1º.

§ 1º O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da Educação Superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de Educação Superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. (BRASIL, 2004)

Cabe destacar que o SINAES pressupõe a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das Instituições de Educação Superior e da sociedade civil, por meio de suas representações, conforme prescrito em seu art. 2º inciso IV.

IV – a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de Educação Superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações. (BRASIL, 2004)

O sistema desenvolvido pela CEA busca um movimento dinâmico; portanto, seus processos são inovadores e complexos, pois as demandas atuais assim o exigem.

A responsabilidade social do SINAES é elevada, pois este busca atender: às próprias IES, no desenvolvimento da autoconsciência institucional, na definição da sua missão, de seus planos, métodos e trajetória; ao governo e a seus planos de desenvolvimento e políticas públicas, aos alunos e à sociedade.

Sobre a autoavaliação das instituições fica determinado que estas devem constituir Comissões Próprias de Avaliação (CPA). Elas devem ser compostas por todos os segmentos da comunidade acadêmica (docente, discente e técnico-administrativo) e da sociedade civil organizada.

Conforme o artigo 6º da Lei nº 10.861, fica instituída a CONAES, com finalidades e atribuições em conformidade com a proposta da CEA. Desta forma a operacionalização do SINAES é de responsabilidade do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), e da CONAES (Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior), órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, vinculado ao Gabinete do Ministro da Educação.

À CONAES cabe estabelecer as diretrizes da avaliação das instituições, compartilhando desta forma com o INEP os processos de sua implantação nacional.

Art. 6º Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação e vinculada ao Gabinete do Ministro de Estado, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, com as atribuições de:

- I. propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes;
- II. estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;
- III. formular propostas para o desenvolvimento das instituições de Educação Superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;
- IV. articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da Educação Superior;
- V. submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE;
- VI. elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação;
- VII. realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação. (BRASIL, 2004)

Cabe a CONAES, conforme determinações legais oriundas da Portaria MEC n.º 2.051, de 09 de julho de 2004.

- I. Estabelecer as diretrizes da avaliação das instituições e compartilhar com o INEP os processos de sua implantação nacional;
- II. Participar ativamente na sensibilização e no desenvolvimento de uma nova cultura de avaliação no país;
- III. Viabilizar o campo de atuação do SINAES, estabelecendo as bases para a sua nacionalização plena em concertação com o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação;
- IV. Institucionalizar-se como novo órgão no âmbito de suas atribuições legais;
- V. Capacitar recursos humanos para formação de quadros altamente qualificados para avaliação através do Projeto do Programa de Pós-Graduação em parceria com a CAPES;
- VI. Ampliar o espectro de interações da CONAES, mediante ações de cooperação em âmbito internacional que permitam ampliar o intercâmbio entre diferentes países e a permanente apropriação e troca da experiência e do conhecimento acumulados na área; (TRINDADE, 2007, p. 17 a 19)

A atual estrutura de gestão da educação nacional está representada através de um organograma funcional localizado no ANEXO C – Organograma Funcional do Ministério da Educação, desta dissertação.

As instâncias operacionais e deliberativas da Avaliação e Regulação educacionais estão sob a responsabilidade da SESu (Secretaria da Educação Superior), SETEC (Secretaria de Educação Profissional), SE (Secretaria Executiva) e da SERES (Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior), responsáveis pela regulação de cursos e IES na modalidade EAD e o CNE (Conselho Nacional de Educação) que possui Funções Normativas e regulatórias para as IES.

A seguir são especificados os órgãos do MEC e suas atribuições no âmbito do SINAES.

- SESu – Secretaria da Educação Superior

A Secretaria de Educação Superior (SESu) é a unidade do Ministério da Educação responsável por planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior. A manutenção, a supervisão e o desenvolvimento das instituições públicas federais de ensino superior (Ifes) e a supervisão das instituições privadas de Educação Superior, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), também são de responsabilidade da SESu. (MEC, 2014)

- SE - Secretaria Executiva

À Secretaria Executiva compete: assistir ao ministro na supervisão e coordenação das atividades das secretarias integrantes da estrutura do ministério e das entidades a ele vinculadas; auxiliar o ministro na definição de diretrizes e na implementação das ações em educação; supervisionar e coordenar as atividades relacionadas aos sistemas federais de planejamento e orçamento, organização e modernização administrativa, recursos da informação e informática, recursos humanos e de serviços gerais, no âmbito do ministério. (MEC, 2014)

- SETEC – Secretaria de Educação Profissional

Compete à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, conforme Art. 13 do Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012:

Planejar, orientar, coordenar e avaliar o processo de formulação e implementação da Política de Educação Profissional e Tecnológica;

Promover o desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica em consonância com as políticas públicas e em articulação com os diversos agentes sociais envolvidos;

Definir e implantar política de financiamento permanente para a Educação Profissional e Tecnológica;

Promover ações de fomento ao fortalecimento, à expansão e à melhoria da qualidade da Educação Profissional e Tecnológica;

Instituir mecanismos e espaços de controle social que garantam gestão democrática, transparente e eficaz no âmbito da política pública e dos recursos destinados à Educação Profissional e Tecnológica;

Fortalecer a Rede Pública Federal de Educação Profissional e Tecnológica, buscando a adequada disponibilidade orçamentária e financeira para a sua efetiva manutenção e expansão;

Promover e realizar pesquisas e estudos de políticas estratégicas, objetivando o desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica;

Desenvolver novos modelos de gestão e de parceria público-privada, na perspectiva da unificação, otimização e expansão da Educação Profissional e Tecnológica;

Estabelecer estratégias que possibilitem maior visibilidade e reconhecimento social da Educação Profissional e Tecnológica;

Apoiar técnica e financeiramente o desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica dos sistemas de ensino, nos diferentes níveis de governo;

Estabelecer mecanismos de articulação e integração com os sistemas de ensino, os setores produtivos e demais agentes sociais no que diz respeito à demanda quantitativa e qualitativa de profissionais, no âmbito da Educação Profissional e Tecnológica;

Acompanhar e avaliar as atividades desenvolvidas pela Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica;

Elaborar, manter e atualizar o catálogo nacional de cursos técnicos e o catálogo nacional de cursos de formação inicial e continuada, no âmbito da Educação Profissional e Tecnológica; e

Estabelecer diretrizes para as ações de expansão e avaliação da Educação Profissional e Tecnológica em consonância com o Plano Nacional de Educação - PNE. (MEC, 2014)

- **SERES – Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior**

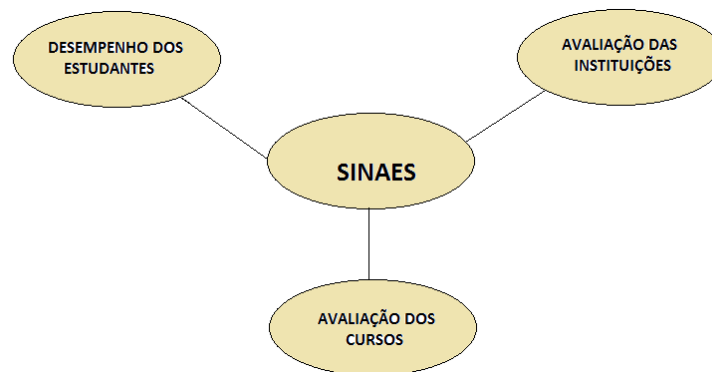
A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) é a unidade do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão de Instituições de Educação Superior (IES), públicas e privadas, pertencentes ao Sistema Federal de Educação Superior; e cursos superiores de graduação do tipo bacharelado, licenciatura e tecnológico, e de pós-graduação lato sensu, todos na modalidade presencial ou a distância. A Seres também é responsável pela Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social na Área de Educação (Cebas-Educação).

A Seres foi criada em 17/4/2011 pelo Decreto nº 7.480/2011, absorvendo competências antes da SESu, da Setec e da extinta Seed do Ministério da Educação.

Esta secretaria deve zelar para que a legislação educacional seja cumprida. Suas ações buscam induzir a elevação da qualidade do ensino por meio do estabelecimento de diretrizes para a expansão de cursos e instituições, de conformidade às diretrizes curriculares nacionais e de parâmetros de qualidade de cursos e instituições. As atribuições da Seres estão previstas nos Arts. 26 a 29 do Decreto nº 7.690/2012, com as alterações do Decreto nº 8.066/2013. (MEC,2014, grifo do autor)

Estruturalmente o SINAES, segundo portal do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira) (INEP, 2013), está organizado em três eixos com dimensões avaliativas distintas:

Figura 1 - Dimensões Avaliativas do SINAES



Fonte: elaboração própria

Abaixo seguem as atribuições de cada dimensão Avaliativa segundo o SINAES:

- a. Avaliação das Instituições, interna e externa:
 - Missão e PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional;
 - Política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão;
 - Responsabilidade social da IES- Instituição de Ensino Superior;
 - Comunicação com a sociedade;

- As políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e técnico-administrativo;
- Organização de gestão da IES;
- Infraestrutura física;
- Planejamento de avaliação;
- Políticas de atendimento aos estudantes;
- Sustentabilidade financeira.

b. Avaliação dos cursos:

- Organização Didático-Pedagógica;
- Perfil do Corpo Docente;
- Instalações físicas.

c. Desempenho dos estudantes:

A avaliação do desempenho dos estudantes, através do ENADE, será aplicada periodicamente aos alunos de todos os cursos de graduação, ao final do primeiro e do último ano de curso. A avaliação será expressa por meio de conceitos, tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento.

O sistema desenvolvido centra-se em três objetivos:

- Identificar mérito e valor das instituições, áreas, cursos e programas, nas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, gestão e formação;
- Melhorar a qualidade da Educação Superior, orientar a expansão da oferta;
- Promover a responsabilidade social das IES, respeitando a identidade institucional e a autonomia.

A coleta de informações será feita através:

- Censo da Educação Superior - integrado ao SINAES e incluindo informações sobre atividades de extensão;
- Cadastro de Cursos e Instituições - integrado ao SINAES;
- CPA - Comissão Própria de Avaliação - criadas nas IES com a atribuição de conduzir os processos de avaliação interna da instituição, de sistematização e de coleta de informações.

5.1 Detalhamento dos os instrumentos de avaliação

Autoavaliação

O primeiro instrumento a ser desenvolvido é a autoavaliação da instituição; este será incorporado ao conjunto de instrumentos constitutivos do processo global e regulação e avaliação. A autoavaliação articula um autoestudo segundo o roteiro geral proposto em nível nacional, acrescido de indicadores específicos, projeto pedagógico, institucional, cadastro e censo.

O relatório da autoavaliação deve conter todas as informações e demais elementos avaliativos constantes do roteiro comum de base nacional, análises qualitativas e ações de caráter administrativo, político, pedagógico e técnico-científico que a IES pretende empreender em decorrência do processo de autoavaliação, identificação dos meios e recursos necessários para a realização de melhorias, assim como uma avaliação dos acertos e equívocos do próprio processo de avaliação.

Sobre a avaliação externa deve-se ressaltar que será feita por membros sem vínculo com a instituição demandada, porém pertencentes à comunidade acadêmica e científica, reconhecidos pelas suas capacidades em suas áreas e portadores de ampla compreensão das instituições universitárias.

Censo

Através do Censo, importantes elementos de reflexão são disponibilizados à comunidade acadêmica, ao Estado e a população em geral. Por isso, é desejável que os instrumentos de coleta de informações censitárias integrem também os processos de avaliação institucional, oferecendo elementos úteis à compreensão da instituição e do sistema. Os dados do Censo também farão parte do conjunto de análises e estudos da avaliação institucional interna e externa, contribuindo para a construção de dossiês institucionais e de cursos a serem publicados no Cadastro das Instituições de Educação Superior.

Cadastro

De acordo com as orientações do INEP e da CONAES, o conteúdo das informações cadastrais será matéria de análise das comissões de avaliação nos processos internos e externos de avaliação institucional. Formarão a base para a orientação permanente da sociedade em geral sobre o desempenho de cursos e instituições. Estas informações serão disponibilizadas para acesso público.

Resultados da Avaliação

O Ministério da Educação tornará público e disponível o resultado da avaliação das instituições de ensino superior e de seus cursos.

A divulgação abrange tanto instrumentos de informação, dados do censo, do cadastro, desde o ano de 2008 os índices CPC – Conceito Preliminar de Curso e IGC – Índice Geral de Cursos, quanto os conceitos das avaliações para os atos de Renovação de Reconhecimento e de Recredenciamento (ciclo trienal do SINAES – com base nos cursos contemplados no ENADE de cada ano).

a. Autorização de funcionamento das IES

No SINAES a integração dos instrumentos permite a atribuição de conceitos, ordenados numa escala com cinco níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

Com relação ao ENADE, existirão padrões de qualidade estabelecidos por especialistas, com o objetivo de expressarem com maior fidedignidade o desempenho dos alunos.

b. Os resultados da avaliação realizada pelo SINAES subsidiarão os processos de regulação que compreendem:

Atos Autorizativos: credenciamento de IES, autorização e reconhecimento de cursos;

Atos Regulatórios: recredenciamento de IES e renovação de reconhecimento de cursos.

Os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de um protocolo de compromisso firmado entre a IES e o MEC, no qual estabelecer-se-ão encaminhamentos, procedimentos e ações, com indicação de prazos e métodos a serem adotados pela IES para a superação.

5.2 Portarias Normativas 40/2007 e 23/2010 – distorções na prática avaliativa

Segundo o MEC “As Portarias Normativas são portarias que estabelecem normas ou regras sobre procedimentos relacionados às funções de regulação, avaliação ou supervisão do MEC e assim começaram a ser distinguidas das demais em 2006.” (MEC, 2014)

A partir da instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), todos os atos regulatórios de uma IES dependem diretamente do processo de avaliação a que ela própria está submetida, para credenciamento ou recredenciamento, e ao processo de avaliação de seus cursos, para reconhecimento e renovação de reconhecimento.

O SINAES, proposto pelo Ministério da Educação (MEC), por intermédio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP),

reforça a questão da avaliação e busca integrar em um único sistema: a avaliação de cursos, para efeito de reconhecimento e renovação de reconhecimento; a avaliação da IES, para efeito de credenciamento e a avaliação dos alunos, por meio do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

Esta avaliação integrada é de natureza formativa, voltada para a atribuição de juízos de valor e de mérito, buscando aumentar a qualidade e, conseqüentemente, a capacidade e a emancipação da IES. Para que esta desenvolva tal avaliação, o procedimento mais importante consiste em adotar uma metodologia participativa, buscando trazer para o âmbito das discussões as opiniões de toda a comunidade acadêmica, de forma aberta e cooperativa.

Considerando as Diretrizes do SINAES, percebe-se que a avaliação é um forte instrumento de gestão, o qual deve, necessariamente, apontar os melhores caminhos para o futuro da IES. (MURIEL, 2013, p.12, grifo do autor)

O SINAES defende a avaliação participativa fundamentada nos princípios de responsabilidade social, reconhecimento da diversidade do sistema educacional, respeito à identidade institucional, compromisso formativo e publicidade, visando à melhoria da qualidade da Educação Superior, à orientação da expansão da sua oferta e ao aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social.

Este sistema é pioneiro na proposição de uma avaliação de caráter sistêmico para a rede de Educação Superior brasileira ao tratar de forma igualitária as modalidades avaliativas que o integram: avaliação institucional (autoavaliação e avaliação externa), avaliação dos cursos de graduação e avaliação do desempenho dos estudantes. O resultado da avaliação deve ser a síntese da integração destas modalidades. Desta forma, o conceito de uma única modalidade, não expressa a amplitude ou complexidade da formação acadêmica oferecida pela IES.

Art. 2º O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

I - avaliação institucional, interna e externa, contemplando a **análise global e integrada das dimensões**, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de Educação Superior e de seus cursos;

II - o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

III - o **respeito à identidade e à diversidade** de instituições e de cursos; (BRASIL,2004, grifo do autor)

O conceito de avaliação adotado para o SINAES através da CONAES não se coaduna com a ideia de mera inspeção, ou controle, nem verificação *in loco* somente. Trata-se de um conjunto de elementos e aspectos de forma ordenada e articulada que buscam a compreensão da totalidade das realidades institucionais e dos cursos de graduação.

O SINAES, dada sua característica de globalidade, fundamenta além da avaliação, as questões de regulação e supervisão do Sistema Federal de Educação Superior.

O decreto nº 5773, de 09 de maio de 2006 define de forma clara esta tríade. Este dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de Educação Superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de Educação Superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

§ 1º A regulação será realizada por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de Educação Superior e de cursos de graduação e sequenciais.

§ 2º A supervisão será realizada a fim de zelar pela conformidade da oferta de Educação Superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável.

§ 3º A avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da Educação Superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade.

(BRASIL, 2006) sic

No âmbito da Regulação das IES estão incorporados os Atos Autorizativos, o Credenciamento e Recredenciamento de Instituição de Educação Superior, a Autorização, o Reconhecimento e a Renovação de Reconhecimento de Curso Superior.

CAPÍTULO II DA REGULAÇÃO Seção I

Dos Atos Autorizativos

Art. 9º A Educação Superior é livre à iniciativa privada, observadas as normas gerais da educação nacional e mediante autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Art. 10. O funcionamento de instituição de Educação Superior e a oferta de curso superior dependem de ato autorizativo do Poder Público, nos termos deste Decreto.

§ 1º São modalidades de atos autorizativos os atos administrativos de credenciamento e recredenciamento de instituições de Educação Superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como suas respectivas modificações.

§ 2º Os atos autorizativos fixam os limites da atuação dos agentes públicos e privados em matéria de Educação Superior.

§ 3º A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de Educação Superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após **processo regular de avaliação**, nos termos da **Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004**.

§ 4º Qualquer modificação na forma de atuação dos agentes da Educação Superior após a expedição do ato autorizativo, relativa à mantenedora, à abrangência geográfica das atividades, habilitações, vagas, endereço de oferta dos cursos ou qualquer outro elemento relevante para o exercício das funções educacionais, depende de modificação do ato autorizativo originário, que se processará na forma de pedido de aditamento.

§ 5º Havendo divergência entre o ato autorizativo e qualquer documento de instrução do processo, prevalecerá o ato autorizativo.

§ 6º Os prazos contam-se da publicação do ato autorizativo.

§ 7º Os atos autorizativos são válidos até o ciclo avaliativo seguinte. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

§ 8º O protocolo do pedido de recredenciamento de instituição de Educação Superior, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de curso superior prorroga a validade do ato autorizativo pelo prazo máximo de um ano.

§ 9º Todos os processos administrativos previstos neste Decreto observarão o disposto na Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

§ 10. Os pedidos de ato autorizativo serão decididos tendo por base o relatório de avaliação e o conjunto de elementos de instrução apresentados pelas entidades interessadas no processo ou solicitados pela Secretaria em sua atividade instrutória. (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

Art. 11. O funcionamento de instituição de Educação Superior ou a oferta de curso superior sem o devido ato autorizativo configura irregularidade administrativa, nos termos deste Decreto, sem prejuízo dos efeitos da legislação civil e penal.

§ 1º Na ausência de qualquer dos atos autorizativos exigidos nos termos deste Decreto, fica vedada a admissão de novos estudantes pela instituição, aplicando-se as medidas punitivas e reparatórias cabíveis.

§ 2º A instituição que oferecer curso antes da devida autorização, quando exigida, terá sobrestados os processos de autorização e credenciamento em curso, pelo prazo previsto no § 1º do art. 68. (Redação dada pelo Decreto nº 6.861, de 2009)

§ 3º O Ministério da Educação determinará, motivadamente, como medida cautelar, a suspensão preventiva da admissão de novos alunos em cursos e instituições irregulares, visando evitar prejuízo a novos alunos.

§ 4º Na hipótese do § 3º o, caberá recurso administrativo ao CNE, no prazo de trinta dias, sem efeito suspensivo. (BRASIL, 2006, grifo do autor)

Nas palavras deste decreto, conforme a redação do art. 9º é notório o apoio à iniciativa privada no que diz respeito à exploração da demanda por educação. A letra do artigo em voga é encontrada também na Constituição Federal de 1988, em seu art. 209 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, 8ª edição de 2013, art. 7º. Este fato demonstra a dificuldade do Estado frente à demanda por vagas na rede de Educação Superior. Esta notória submissão permite afirmar que os pilares de sustentação do ideário neoliberal estão bem firmados em solo nacional no que diz respeito à educação.

A privatização da Educação Superior necessita de normas rígidas de regulação Estatal. Diante desta realidade cabe ressaltar a importância do SINAES como mecanismo de manutenção dos interesses nacionais, ou melhor, como um instrumento que possibilite uma [...] ação social formativa e construtiva [...] (RISTOFF, 2003, p. 42), que defenda princípios pedagógicos e um sentido de qualidade que inclua o paradigma da pertinência e valor social da educação.

O § 3º do art. 10 citado acima, afirma que tanto os cursos como as instituições possuem prazos limitados de autorização e credenciamento, estando a renovação dos mesmos, condicionada ao processo avaliativo do INEP/CONAES. O decreto nº 5773, em discussão, possibilita a aplicação de sanções às IES que estiverem em desacordo com a operacionalização do SINAES por meio das PORTARIAS NORMATIVAS 40/2007 e 23/2010, que serão discutidas ao longo deste capítulo.

O recorte acima citado traduz-se numa certa barganha onde o Estado autoriza a exploração financeira de um determinado nicho, onde existe carência de oferta. No entanto, este procura cobrar certos resultados de interesse nacional. Neste contexto são avaliados os fins e não os meios. A criação de novas IES bem como de novos cursos ou programas é relativamente simples, mas os processos regulatórios posteriores são severos.

Os próprios programas Estatais de financiamento estudantil – FIES e PROUNI - denotam esta aproximação entre o Mundo Corporativo e o Estado, visto que os programas destinam recursos para as instituições privadas.

As demais Seções e Subseções deste capítulo demonstram aspectos operacionais da Regulação - Credenciamento e Recredenciamento de Instituição de Educação Superior, a Autorização, o Reconhecimento e a Renovação de Reconhecimento de Curso Superior.

CAPÍTULO III DA SUPERVISÃO

Art. 45. A Secretaria de Educação Superior, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica e a Secretaria de Educação a Distância exercerão as atividades de supervisão relativas, respectivamente, aos cursos de graduação e sequenciais, aos cursos superiores de tecnologia e aos cursos na modalidade de educação a distância.

§ 1º A Secretaria ou órgão de supervisão competente poderá, no exercício de sua atividade de supervisão, nos limites da lei, determinar a apresentação de documentos complementares ou a realização de auditoria.

§ 2º **Os atos de supervisão do Poder Público buscarão resguardar os interesses dos envolvidos**, bem como preservar as atividades em andamento.

Art. 46. Os alunos, professores e o pessoal técnico-administrativo, por meio dos respectivos órgãos representativos, poderão representar aos órgãos de supervisão, de modo circunstanciado, quando verificarem irregularidades no funcionamento de instituição ou curso superior.

§ 1º A representação deverá conter a qualificação do representante, a descrição clara e precisa dos fatos a serem apurados e a documentação pertinente, bem como os demais elementos relevantes para o esclarecimento do seu objeto.

§ 2º A representação será recebida, numerada e autuada pela Secretaria competente e em seguida submetida à apreciação do Secretário.

§ 3º O processo administrativo poderá ser instaurado de ofício, quando a Secretaria competente tiver ciência de irregularidade que lhe caiba sanar e punir. (BRASIL, 2006)

A atividade de supervisão busca resguardar os interesses das partes envolvidas no processo, abrindo um precedente aos professores, alunos e funcionários, através de órgãos representativos, os quais elaboram denúncias sobre irregularidades praticadas. Este controle social operacionalmente é muito complexo, demanda uma série de procedimentos que devem ser encaminhados aos órgãos representativos das classes, que por sua vez, devem encaminhar à Secretaria competente. Estes filtros por onde a denúncia de irregularidade deve passar acabam por dirimir seu conteúdo, ou inviabilizar a operação.

CAPÍTULO IV
DA AVALIAÇÃO

Art. 58. A avaliação das instituições de Educação Superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes será realizada no âmbito do SINAES, nos termos da legislação aplicável.

§ 1º O SINAES, a fim de cumprir seus objetivos e atender a suas finalidades constitucionais e legais, compreende os seguintes processos de avaliação institucional:

- I - avaliação interna das instituições de Educação Superior;
- II - avaliação externa das instituições de Educação Superior;
- III - avaliação dos cursos de graduação; e
- IV - avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes de cursos de graduação. (BRASIL, 2006)

Tanto a avaliação como a regulação e a supervisão devem seguir as orientações da Lei 10.861 de 14 de abril de 2004, ou seja, são ferramentas do SINAES e devem trabalhar de forma articulada e coordenada, possibilitando uma análise global da IES. Portanto, o processo de avaliação fomenta o processo de regulação e de supervisão.

Com os esclarecimentos emanados pelo decreto nº 5773, acerca das funções do SINAES, a Portaria 40, de 12 de dezembro de 2007, é responsável pela normatização da operacionalização do Sistema. Esta portaria demonstra uma dicotomia entre o conceito inicial do SINAES e sua operacionalização.

Esta portaria Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e de gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da Educação Superior no Sistema Federal de Educação; define também o que são Indicadores de Qualidade e Conceitos de Avaliação.

Seguem alguns aspectos do SINAES em sua concepção, apontados por Dias Sobrinho (2008, p.819), que denotam a visão global e sistêmica. Estes serão comparados à operacionalização do sistema descrita nas PORTARIAS NORMATIVAS.

[...] avaliação institucional interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de Educação Superior e seus cursos; caráter público...; respeito à identidade e à diversidade de instituições e cursos; participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo e da sociedade civil... Seguem as dez dimensões, também resumidamente: missão e PDI; política para ensino, pesquisa, pós-graduação e extensão; responsabilidade social; comunicação com a sociedade; políticas de pessoal; organização e gestão; infra estrutura física; planejamento e avaliação; políticas de atendimento aos estudantes; sustentabilidade financeira.

Conforme os esclarecimentos do mesmo autor, observa-se que o SINAES, em sua gênese, extrapola o sentido de conformação a normas burocrático-legais e busca estabelecer um sistema avaliativo dinâmico e participativo.

Uma das grandes críticas dos especialistas da área da avaliação é que todo aporte teórico desenvolvido pela CONAES ficou resumido a ÍNDICES de desempenho, ou seja, [...] deixando de ser uma produção de significados, questionamento sobre a pertinência e a relevância científica e social da formação e os conhecimentos, e passando a reduzir-se à medida e ao controle. (DIAS SOBRINHO, 2008, P.821)

A distorção conceitual entre o projeto inicial do SINAES e sua operacionalização demonstra-se aguda, pois, a Avaliação Institucional era o cerne do sistema e agora passa a ser algo periférico. As Comissões Permanentes de Avaliação, estabelecidas em cada instituição por colaboradores da mesma, conforme orientações do SINAES, perdem sua função. Neste contexto o ENADE e os discentes passam a ser o principal insumo para apuração dos índices propostos.

Os índices comentados acima como itens conflitantes entre o projeto e sua aplicação, são respectivamente:

IGC (Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição);

CPC (Conceito Preliminar de Curso), que, embora tenha essa designação, é um indicador, conforme define a legislação;

ENADE (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes);

CC (Conceito de Curso);

CI (Conceito de Instituição).

O CPC é um instrumento desenvolvido pelo INEP. Trata-se de um índice prévio da situação dos cursos de graduação no país. Para tanto são atribuídas notas de 1 a 5 aos cursos, onde a nota 1 é a indicativa de pior desempenho e a 5 melhor desempenho; estas são estabelecidas por comissões de avaliadores em visitas *in loco*, tendo como principal critério a qualidade.

As variáveis qualitativas apontadas pelo índice CPC dizem respeito aos resultados da avaliação de desempenho de estudantes - ENADE, infraestrutura e instalações, recursos didático-pedagógicos e corpo docente. Além do ENADE as variáveis utilizadas em sua composição incluem o denominado IDD – Indicador de Desempenhos Observado e Esperado e o questionário socioeconômico e do Cadastro de Docentes.

Cursos que obtiverem CPC 1 e 2 serão automaticamente incluídos no cronograma de visitas dos avaliadores do INEP. Os demais casos, ou seja, cursos com conceito igual ou

maior que 3, podem optar por não receber a visita dos avaliadores e, assim, transformar o CPC em conceito permanente.

A divulgação do CPC será anual e em conjunto com os resultados do ENADE.

O IGC é o índice de qualidade de instituições de Educação Superior, que considera, em sua composição, a qualidade dos cursos de graduação e de pós-graduação (mestrado e doutorado). No que se refere à graduação, é utilizado o CPC e, no que se refere à pós-graduação, é utilizada a Nota Capes.

O resultado final está em valores contínuos (que vão de 0 a 500) e em faixas (de 1 a 5). A forma do cálculo do CPC tem implicações sobre a representatividade do IGC.

Para um curso ter CPC é necessário que ele tenha participado do ENADE com alunos ingressantes e alunos concluintes. Portanto, o IGC é representativo dos cursos que participaram das avaliações do ENADE, com alunos ingressantes e concluintes.

O procedimento do IGC, levará em conta sempre um triênio, para emitir seu conceito, IGC 2007, por exemplo, considerou os CPC's dos cursos de graduação que fizeram o ENADE em 2007, 2006 e 2005.

Os critérios avaliativos baseados em índices, tais como apresentados acima denotam uma distorção entre a concepção do SINAES e sua operacionalização.

Conforme o art. 2º da lei 10.861, o SINAES deve assegurar uma análise global e integrada respeitando a identidade e a diversidade das instituições existentes no país. Porém os índices avaliativos possuem critérios únicos, estes desconsideram o tipo de IES, a sua localização, sua missão e importância para comunidade local.

A Portaria Normativa 40/2007 não foi capaz de englobar a pluralidade nacional em seus critérios. Vivemos em um país de dimensões continentais, com enormes desigualdades de ordem econômica e social, o que inviabiliza a comparação entre as IES.

Segundo Ribeiro (2012), esta dicotomia é consequência da influência política da globalização neoliberal adotada pelo país. A mesma afirma que a alteração na lógica formativa estabelecida pelo SINAES, em sua concepção, acabou gerando nas IES um relativo ceticismo sobre os propósitos da avaliação, pois resgatou-se a prática da avaliação como medida e controle.

A autora explica que neste contexto são enaltecidos os princípios de eficiência e produtividade anteriormente disseminados pelo Exame Nacional de Cursos - ENC.

Sob a égide da lógica dos mercados, da mundialização do capital, a introdução dos índices acaba por induzir a elaboração de *rankings* das IES, suplantando os princípios fundamentais do SINAES.

A problemática acima exposta remete à lógica do “Estado Avaliador”, ou seja, são destacados os pressupostos de uma avaliação classificatória, imediatista, finalística e distante das IES. O que indica um retrocesso no processo avaliativo, nos remetendo aos anos 90.

5.3 Desafios e deficiências operacionais do SINAES

Segundo o Seminário “Erros e acertos da avaliação educacional no Brasil”, promovido pela ABMS - Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, nos dias 15 e 16 de março de 2012, em Brasília/DF o SINAES ruma a um colapso.

Este afirma que o INEP/MEC realiza cerca de 5 mil visitas de avaliação *in loco* por ano, são mais de 400 trechos de passagens aéreas por semana, a serem agendados, orçados, emitidos e contabilizados.

Este esforço logístico tem a finalidade de cobrir um sistema que conta com 2.416 instituições, 31.866 cursos e aproximadamente 7,1 milhões de discentes - Conforme os dados da Sinopse da Educação Superior de 2012 do INEP.

A ABMS relata que apesar deste enorme esforço em regular, supervisionar e avaliar a rede existe um crescente acúmulo de processos e uma vasta quantidade de cursos com pedido de reconhecimento aguardando há anos as visitas das comissões. Desta forma, a operacionalização do SINAES tem se demonstrado incapaz de proporcionar um fluxo adequado de trabalho.

Estas alegações da ABMS são severas se comparadas às projeções da Secretaria de Educação Superior (SESu), expedidas como Nota Técnica do Plano Nacional de Educação 2011-2020 (PNE 2011-2020), sobre o número de matrículas em 2020. O PNE 2011-2020, foi com três anos de atraso, através da Lei 13.005 de 25 de Junho de 2014.

A SESu foi responsável pela avaliação técnica da meta 12 do PNE, prevista no Projeto de Lei Ordinário número 8035/2010 (PLO 8035/2010).

Meta 12 – Elevar, de forma qualificada, a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos. (MEC, 2011, p. 77)

Entende-se por taxa bruta a quantidade de matrículas efetivadas à população apta e interessada nesta instância educacional, desconsiderando sua faixa etária. Ou seja, é o percentual da população na Educação Superior sobre o universo. Portanto, taxa líquida é a quantidade de matrículas efetivadas para a população de 18 a 24 anos.

Este documento apresenta alguns dados retirados do Pnad - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, que servem de base para as projeções, são estes: em 2001, tínhamos 2,7 milhões de matrículas no ensino superior, com uma taxa bruta de 10,2% e uma taxa

líquida de 8,9% . No ano de 2009 o número de matrículas teve uma grande expansão, contanto com um total de 6,1 milhões, taxa bruta de 17,3% e taxa líquida de 14,6% .

Atualmente, contamos com um total de 7,1 milhões de matrículas, o que corresponde a aproximadamente 20% de taxa bruta e 17% de taxa líquida.

Para o cumprimento da meta 12, segundo as alegações da SESu o número total de matrículas em 2020 deverá ser de **11 milhões**, considerando as projeções do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para o crescimento populacional.

A operacionalização do SINAES tal como se apresenta atualmente acaba por tornar-se um entrave ao cumprimento do PNE, pois, para cobertura de uma rede de 11 milhões de alunos matriculados deve-se fazer uma reflexão sobre quantas visitas *in loco* são necessárias, quantas passagens aéreas devem ser expedidas, de quantos técnicos a SERES deve dispor para regulação, supervisão e indução do sistema federal de ensino.

5.4 Análise comparativa do SINAES - concepção, regulamentação e normatizações.

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONCEPÇÃO

- **Fundamentação:** Educação é um direito social e dever do Estado; valores sociais historicamente determinados; regulação e controle; prática social com objetivos educativos; respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado; Globalidade; legitimidade; e continuidade.
- **Objetivo:** Ser um sistema de avaliação capaz de aprofundar os compromissos e responsabilidades sociais das instituições, bem como promover os valores democráticos, o respeito à diversidade, a busca da autonomia e a afirmação da identidade das instituições.
- **Características:** Conforme (INEP, 2004, p. 83), o SINAES foi criado como um sistema de avaliação formativa vinculado a um projeto de sociedade comprometido com a igualdade e a justiça social. O processo avaliativo deve estimular os processos educativo-emancipatórios e articular-se com as funções da regulação Estatal. O SINAES deve assegurar a integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação.

O SINAES ao longo de seus dez anos de existência passou por mudanças significativas capazes de alterar suas bases conceituais. O projeto inicial do sistema foi inspirado pela experiência do PAIUB, desta forma, buscou a reafirmação da missão pública

do sistema de educação brasileiro, respeito a diversidade institucional e consolidação dos fundamentos da relevância social e autonomia institucional.

Conforme (INEP, 2004, p. 9 a 17), a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA) contextualizou o SINAES numa “visão abrangente do papel dos processos avaliativos sem dissociar estes da necessária regulação do Estado, para fomentar e supervisionar o sistema em conjunto [...]”. A CEA criou o SINAES considerando a educação um direito e um bem público, assim, sua política foi direcionada a formação de cidadãos, profissional e cientificamente competentes.

Os especialistas da Comissão Especial da Avaliação na concepção do SINAES consideraram a característica de sistema do processo avaliativo. Desta forma, foram combinadas e articuladas a regulação e a avaliação educativa em suas dimensões interna e externa. Foram compartilhadas as responsabilidades sobre processo entre as esferas Estatais, institucionais e sociais.

Este sistema foi capaz de reunir as instâncias avaliativas do MEC em torno de um conceito único, estabelecendo relações destes entre si e com o meio ambiente, gerando sinergias e contribuindo para o mesmo fim.

A proposta do SINAES para uma política de avaliação da Educação Superior centrou-se na busca pelo aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições, promoção dos valores democráticos, respeito à diversidade, busca da autonomia e afirmação da identidade.

O processo de regulamentação do SINAES não foi capaz de considerar sua totalidade conceitual, para edição da Lei 10.861/2004 o Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e Inovação da Área (PAIDEIA) não foi aceito pelo então Ministro da Educação Cristovam Buarque. Este propôs em seu lugar o Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior (IDES). No entanto, o IDES foi substituído pelo Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), conforme a Portaria Normativa nº40 de 12 de Dezembro de 2007, Art. 33-D.

O PAIDEIA e o ENADE são ferramentas de avaliação dos estudantes, no entanto, a primeira buscava extrapolar a simples verificação de rendimentos. Estava focada no conceito de avaliação das tendências da área e o desenvolvimento do discente, dentro de uma concepção formativa e construtiva.

O ENADE, tal como praticado nos últimos anos, é um teste de desempenho que desconsidera as especificidades regionais. Neste sentido, estimula a competitividade entre as instituições e a formação de *rankings*.

A Portaria Normativa nº40/2007 além da implementação do ENADE trouxe outras distorções ao projeto inicial do SINAES, ela foi capaz de reduzir uma política de avaliação complexa, holística, democrática, inclusiva, formativa, dinâmica e focada na melhoria contínua a um processo avaliativo baseado em índices de desempenho das instituições, cursos e programas.

Segundo Barreyro e Rothen (2014), as modificações estruturais apresentadas pelo SINAES em suas funções regulatórias, alinham-se à ideologia do “Estado avaliador”, aproximando-se das determinações do Exame Nacional de Cursos (ENC), de 1995, caracterizando desta forma uma contradição ao projeto inicial e um retrocesso das políticas de avaliação institucional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o período em que o país vivia sob o domínio da ditadura militar (entre os anos de 1964 até 1985), a sociedade brasileira foi despossada de suas liberdades civis. O regime da época era autoritário e “nacionalista”, focado na “diminuição da corrupção”, controle da inflação, desenvolvimento nacional e oposição ao comunismo. Para tanto, este governo lançou mão de práticas de controle social baseadas na repressão e no exílio de dissidentes.

Foi neste contexto social que a reforma Universitária de 1968 foi elaborada. Ela se caracterizou pela implantação de uma ideologia seletiva, tecnicista, de oposição ao comunismo e de apoio as “empresas educacionais”. Estas características adotadas foram consequências dos trabalhos desenvolvidos pela parceria do Ministério da Educação brasileiro (MEC) e a *United States Agency for International Development* (USAID).

A ideologia disseminada foi lentamente sendo introjetada nas Universidades, docentes, discentes e demais atores.

Em 1983, próximo ao final do regime ditatorial, foi criado o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) com a finalidade de diagnosticar os efeitos da Reforma Universitária de 1968, que ainda em vigorava no país.

O PARU pode ser caracterizado como um avanço no processo avaliativo da Educação Superior, este gerou precedentes para o desenvolvimento de uma nova vertente educacional focada em paradigmas humanistas e liberais, posteriormente desenvolvidos pela Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (CNRES), de 1985 e pelo Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), de 1986. A influência desta vertente humanista é percebida também na promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Apesar da década de 1980 caracterizar-se por uma crise econômica bastante significativa, altos índices de inflação, níveis crescentes de concentração de renda e pobreza, a CF/88, no Título VIII, Capítulo III, Seção I – Da Educação, consolidou os valores democráticos e sociais da Educação. Foi capaz de determinar a garantia Estatal do acesso a esta e consolidou a autonomia universitária. Porém, nesta mesma Seção acabou por respaldar a exploração deste “mercado” pela iniciativa privada. Este evidencia a imbricação da vertente humanista e liberal da educação com outra vinculada ao desenvolvimento econômico. Esta última foi herdada do período ditatorial e justificada pela incapacidade Estatal em suprir as demandas crescentes por vagas na área da educação.

A ampliação da rede de IES brasileira foi de 511% em número de matrículas entre os anos 1980 e 2012, o que também se caracteriza como um avanço. No entanto, este avanço consolidou o domínio da iniciativa privada neste setor, o que pode ser considerado como uma contradição, visto que a educação é um direito social e o Estado tem a obrigação de garantir o acesso (conforme art. 205 da CF/88).

No que tange às políticas e práticas avaliativas para Educação Superior, após as experiências do PARU, CNRES e GERES, foi lançado o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), em 1993 (vide ANEXO D). O PAIUB pode ser considerado um marco no desenvolvimento das práticas de avaliação da Educação Superior. Este evidenciou sua característica de Programa, ou seja, ações integradas e articuladas coerentes e consistentes. Sua ideologia alinhava-se à vertente humanista, seu propósito era o desenvolvimento contínuo das IES, o aprimoramento das questões pedagógicas, assim, suas ações foram avaliativas. Os aspectos Regulatórios do processo não foram considerados neste programa, a adesão ao PAIUB era voluntária e não compulsória.

O PAIUB¹⁴ durou oficialmente apenas dois anos. Para substituí-lo foi promulgado o Exame Nacional de Cursos (ENC), através da Lei 9.131/95. Este dada suas características, denota a adesão aos pressupostos neoliberais, se alinhado assim as transformações atravessadas pelo País nesta época. Seu viés era Regulatório, de estímulo à concorrência e sua ideologia foi o da educação como ferramenta a serviço do desenvolvimento econômico, nos moldes do Banco Mundial (BM) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O ENC se caracteriza por um avanço, um conflito e uma grande contradição em relação à lógica da avaliação educacional. O avanço foi marcado pela sensibilização da população brasileira sobre a necessidade de se avaliar e controlar a Educação Superior com a finalidade de se preservar os interesses nacionais. O conflito apresentado foi no campo ideológico, pois o ENC estava alinhado à lógica da Educação Superior como instrumento do desenvolvimento econômico, o que abstrai as determinações ligadas a um processo formativo humanitário e liberal. Finalmente, a contradição do ENC está em sua gênese, pois a avaliação educacional deve ter fins educacionais e o conceito magno de educação perpassa pelas questões de autonomia e liberdade. Para tanto, a Educação Superior não poderia restringir-se em transmitir informações de mero adestramento profissional.

¹⁴ Atualmente o PAIUB é praticado informalmente em muitas IES

Esta prática vigorou por oito anos. Em seu lugar foi implantado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei nº 10.861/2004. Suas bases conceituais estavam ligadas à formação humanitária, global, inclusiva. Este em vigor atualmente, sofreu ao longo de seus dez anos de existência enormes ataques, capazes de alterar seus objetivos. Originalmente, a SINAES buscou equilibrar a avaliação e a regulação necessárias. O processo avaliativo criado era formativo, buscava no âmbito educacional, promover mudanças capazes de contribuir para formação de cidadãos profissionais e as atividades regulatórias seriam promovidas de forma acessória, subordinadas a este processo.

Atualmente, o SINAES privilegia sua função regulatória. Esta por sua vez, estimula as mesmas práticas combatidas em sua concepção. Além desta contradição conceitual, os instrumentos e processos desenvolvidos demonstram-se incapazes de suprir as demandas da rede, caracterizando-se pelo acúmulo dos Processos Autorizativos e de Reconhecimento, atualmente de responsabilidade da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), impedindo inclusive o cumprimento da Meta nº12 do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020), Lei 13.005/2014.

Dentro do recorte temporal determinado para este trabalho, os fenômenos da Avaliação e Regulação da Educação Superior se mostraram como instrumentos de grande poder, despertando o interesse de representantes políticos, industriais, sindicais, de movimentos sociais. Esta diversidade de *stakeholders* foi capaz de promover conflitos, avanços, contradições e descontinuidades nas políticas públicas sobre avaliação educacional.

Estas políticas públicas, por sua vez, carecem de racionalização, de decisões técnicas calcadas num projeto de desenvolvimento nacional, livre de influências político-partidárias.

REFERÊNCIAS

- BARATA-MOURA, J. Educação superior: direito ou mercadoria. **AVALIAÇÃO: Revista da Avaliação Educação Superior**, Campinas, SP: RAIES, p. 31, mai 2004.
- BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Para um história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PIUB. **AVALIAÇÃO: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, SP: RAIES; Sorocaba, SP: Uniso, v. 13 n.1, p. 131 a 152, mar 2008.
- BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Percurso da avaliação da educação superior nos governos Lula. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 40, p. 61 a 76, jan/mar 2014.
- BOTTOMORE, T. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Antônio Moreira Guimarães. ed. Rio de Janeiro - RJ: Jorge Zahar, 2001.
- BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. **planalto**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 fev. 2014.
- BRASIL. Decreto 5773 de 09 de Maio de 2006, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm>. Acesso em: 24 abril 2014.
- BRASIL. DECRETO 5773, DE 9 DE MAIO DE 2006 - DISPÕE SOBRE O EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DE REGULAÇÃO, SUPERVISÃO E AVALIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR E CURSOS SUPERIORES DE GRADUAÇÃO E SEQUENCIAIS NO SISTEMA FEDERAL DE ENSINO. , 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm>. Acesso em: 24 abril 2014.
- BRASIL. Exposição de Motivos - Ministro de Estado Educação Cristovam Buarque. **Planalto**, 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/EM137-MEC-03.htm>. Acesso em: 23 dez. 2013.
- BRASIL. **LEI 9394 DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996 QUE ESTABELECE AS DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL**. 8. ed. [S.l.]: [s.n.], 2013b.
- BRASIL. Site do ProUni, 2014a. Disponível em: <<http://siteprouni.mec.gov.br/>>. Acesso em: 3 julho 2014.
- BRASIL, P. D. R. Lei nº 10861 de 14 de Abril de 2004 - INSTITUI O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 15 abril 2004. 3 seção I.
- COMENIUS, I. A. **Dadática Magna**. Fonte Digital. ed. [S.l.]: 2001 Fundação Calouste Gulbenkian, 1657.
- COSTA, M. J. J. WORKSHOP DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS UNIVERSIDADES DO NORDESTE E NORTE. In: _____ **ANAIS DO III WORKSHOP DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS UNIVERSIDADES DO NORDESTE E NORTE**. Belém: PROEG/UFPA/SESu/MEC, 1997. Cap. 1, p. 37.
- CRUB. **Proposta de Modelo de Avaliação Institucional para as Universidades Brasileiras**. Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. [S.l.]. 2000.
- CUNNINGHAM, W. F. **Introdução à Educação**. 2. ed. Porto Alegre/RS: Globo, 1975.

DIAS SOBRINHO, J. WORKSHOP DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS UNIVERSIDADES DO NORDESTE E NORTE. In: _____ **ANAIS DO III WORKSHOP DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS UNIVERSIDADES DO NORDESTE E NORTE**. Belém: PROEG/UFPA/SESu/MEC, 1997. Cap. 1, p. 44, 45.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação da Educação Superior**. Petrópolis / RJ: Vozes, 2000.

DIAS SOBRINHO, J. **Universidade e Avaliação. Entre a Ética e o Mercado**. Florianópolis/SC: Insular, 2002.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação: Políticas Educacionais e Reforma da Educação Superior**. São Paulo: Cortez, 2003a.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação e Compromisso Público - Educação Superior em Debate**. Florianópolis/SC: Insular, 2003b.

DIAS SOBRINHO, J. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. **AVALIAÇÃO: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, SP: RAIES; Sorocaba, SP: Uniso, v. 13, novembro 2008.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao SINAES. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, SP: RAIES; Sorocaba, SP: Uniso, v. 15 n.1, mar 2010a.

DIAS SOBRINHO, J. Democratização, Qualidade e Crise da Educação Superior: Faces da Exclusão e Limites da Inclusão. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, p. 1223 - 1245, Outubro - Dezembro 2010b.

DIAS SOBRINHO, J. Políticas y conceptos de calidad: dilemas y retos. **AVALIAÇÃO: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, SP: RAIES; Sorocaba, SP: Uniso, jul 2012.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior: bem público, equidade e democratização. **AVALIAÇÃO: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, SP: RAIES; Sorocaba, SP: Uniso, v. volume 18 número 01, 2013.

ELLIOT, L. G. Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação - Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação volume 19 número 73 - Rio de Janeiro Out/Dez de 2011. **SciELO**, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n73/11.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2014.

FERNANDES, I. R. O SINAES em sua vertente regulatória: sobre penas educativas e o controle do Estado. **Observatório Universitário**, Rio de Janeiro/RJ, v. 93, Jul 2010.

FRANCISCO, T. H. A. et al. A contribuição da avaliação in loco como fator de consolidação dos princípios estruturantes do SINAES. **AVALIAÇÃO: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, SP: RAIES; Sorocaba, SP: Uniso, v. 17 , n. 03, jul 2012.

GARCIA, M.; VIANNA, N. M. V.; SUÑÉ, L. S. V. S. **Diagnósticos e propostas para a avaliação da educação superior no Brasil**. ABMS- Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior. Brasília/DF. 2012.

GOERGEN, P. Educação instrumental e formação cidadã: observações críticas sobre a pertinência social da Universidade. **Educar**, Curitiba,PR, v. 37, n. UFPR, p. 59-76, mai/ago 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Coordenação de População e Indicadores Sociais, Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica, Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050 - Revisão 2008**, 2014. Disponível em:

<www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008>. Acesso em: 20 out 2014.

INEP. **SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: Da Concepção à Regulamentação**. 2ª Ampliada. ed. Brasília: Inep/MEC - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004.

INEP. CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EVOLUÇÃO 1980 A 2007. **PORTAL DO INEP**, 2007. Disponível em: <portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-supeior/evolucao-1980-a-2007>. Acesso em: 15 OUTUBRO 2014.

INEP. **O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR**. Ministério da Educação / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília - DF, p. 20. 2012.

INEP. PORTAL DO INEP. **PORTAL DO INEP**, 2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-sinaes>>. Acesso em: 29 DEZEMBRO 2013.

IPEA. Revista - Desafios do Desenvolvimento. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília/DF, v. 9, n. 72, 2012.

IPEA. REVISTA - DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO 2012 - ANO 9 - EDIÇÃO 72. **INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS**, 2012. Disponível em: <www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2759:catid=28&itemid=23>. Acesso em: 09 out. 2014.

JAEGER, W. **Paideia: Los Ideales de la Cultura Griega - Libro Primero**. 15. ed. México: Fondo de Cultura Económica México, v. 1, 2001.

JAPIASSÚ, H.; MARCONDES, D. **Dicionário Básico de Filosofia**. 3ª edição. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

JULIBONI, M. Isto é Dinheiro. **Isto é Dinheiro**, 2014. Disponível em: <<http://istoedinheiro.com.br/noticias/negocios/20140513/fusao-kroton-com-anhanguera-vive-dia-decisivo-cade/154166.shtml>>. Acesso em: 19 junho 2014.

LIMA, C. A. A. A cultura brasileira e a universidade. **PUBLICAÇÕES DO CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO**, Rio de Janeiro,RJ, Dez 1963.

LIRA, A. T. D. N. Reflexões sobre a legislação de educação durante a ditadura militar (1964-1985). **Revista Histórica - Arquivo do Estado de São Paulo**, São Paulo - SP, n. 36, jun 2009.

MARQUES, W. Expansão e oligopolização da educação superior no Brasil. **AValiação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, SP: RAIES; Sorocaba, SP: Uniso, v. 18, n. 01, mar 2013.

MEC. **Notas Técnicas Plano Nacional de Educação 2011/2020**. MEC- Ministério da Educação. Brasília/DF. 2011.

MEC. LEI 13.005 DE 25 DE JUNHO DE 2014 - PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2011-2014, 2014. Disponível em: <www.camara.leg.gov/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 31 OUTUBRO 2014.

MEC. Ministério da Educação. **Ministério da Educação**, 2014. Disponível em: <<http://meclegis.mec.gov.br/tipo-norma/index/norma/13/>>. Acesso em: 24 abril 2014.

MEC. PORTAL DO MEC. **PORTAL DO MEC**, 2014. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 17 JULHO 2014.

MICHAELIS. Michaelis. **Michaelis**, 2014. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=regular>>. Acesso em: 07 Julho 2014.

MINTO, L. W. HISTEDBR. **UNICAMP**, 2014. Disponível em: <www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_mec-usaid%20.htm>. Acesso em: 15 OUTUBRO 2014.

MURIEL, R. **AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL - MARCO REGULATÓRIO: PORTARIAS NORMATIVAS 40/2007 E 23/2010**. Belo Horizonte: EDITAU, 2013.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 7 julho 2014.

ONU. Universidade de São Paulo - USP. **Direitos Humano**, 2014. Disponível em: <www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direita-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-aca0.html>. Acesso em: 04 abr 2014.

PAIUB. **Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras**. Secretaria de Ensino Superior. ed. Brasília: Brasil, 1994.

PEREIRA, L. C. B. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. 58 p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado; v.1). ed. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

RABUSKE, E. A. **Antropologia Filosófica**. 7ª. ed. Florianópolis /SC: Vozes, 1999.

RIBEIRO, E. A. As atuais políticas de avaliação para educação superior e os impactos na configuração do trabalho docente. **AVALIAÇÃO: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, SP: RAIES; Sorocaba, SP: Uniso, v. 17 n. 02, jul 2012.

RIBEIRO, E. A. As atuais políticas públicas de avaliação para educação superior e os impactos na configuração do trabalho docente. **AVALIAÇÃO: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, SP: RAIES; Sorocaba, SP: Uniso, v. 17 n.2, Jul 2012.

RISTOFF, D. O SINAES como Sistema. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília/DF, v. 3, n 6, p. 193-213, Dezembro 2006.

RISTOFF, D. I. **Avaliação e Compromisso Público - A Educação Superior em Debate**. Florianópolis: Insular, 2003.

RISTOFF, D.; GIOLO, J. O SINAES como Sistema. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 3, p. 193 - 213, Dezembro 2006.

RODRIGUES, F. www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/./plano2002-lula.doc, 2014. Disponível em: <www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/./plano2002-lula.doc>. Acesso em: 12 dez. 2013.

ROSAS, P. Universidade brasileira: frustrações, expectativas e esperanças. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 7 n.15, 1985.

ROSAS, P. Universidade Brasileira:frustrações, expectativas e esperanças. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 7 n.15, 1985.

ROTHEN, J. C.; FRAUCHES, C. D. C. Análise crítica do modelo de avaliação brasileiro como referência os princípios do SINAES e o uso da avaliação para regulação. **Revista Estudos n° 40 - ABMS**, Brasília/DF, v. 29, p. 97-113, dez 2012.

SAVIANI, D. In: NASCIMENTO, M. I. M., et al. **Instituições Escolares no Brasil - Conceito e Reconstrução Histórica**. sorocaba: Autores Associados Ltda., 2007. Cap. 01.

SAVIANI, D. Instituições Escolares no Brasil - Conceito e Reconstrução Histórica. In: MARIA ISABEL MOURA NASCIMENTO, W. S. J. C. L. D. S. **Instituições Escolares no Brasil - Conceito e Reconstrução Histórica**. Sorocaba: HISTEDBR, 2007. Cap. 1, p. 3 a 30.

SAVIANI, D.; DUARTE, N. A formação humana na perspectiva histórico-ontológica. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, set/dez 2010.

SCHWARTZMAN, S. simon schwartzman. **simon schwartzman**, 2014. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/geres.pdf>>. Acesso em: 18 fevereiro 2014.

SCHWARTZMAN, S. www.schwartzman.org.br. **www.schwartzman.org.br**, 2014. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/comissao.htm>>. Acesso em: 11 fevereiro 2014.

SOARES, C. M. S. A. **Educação Superior no Brasil**. Brasília - DF: CAPES/Biblioteca Anísio Teixeira/UNESCO/GEU, 2002.

T D COOK, C. L. G. Metaevaluation research. **Evaluation Review**, v. 2, p. 5-51.

TRINDADE, H. **Desafios, Institucionalização e Imagem Pública da CONAES**. UNESCO, MEC. Brasília - DF. 2007.

UNESCO. Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação - 1998. **www.direitoshumanos.usp.br**, 2014. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html>>. Acesso em: 04 abril 2014.

UOL. Universo OnLine. **Educação**, 2006. Disponível em: <educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/organizacoes-internacionais-conheca-as-principais-instituicoes-multilaterais.htm>. Acesso em: 10 abr 2014.

UOL. UOL. **UOL**, 2014. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/noticias/redação/2014/05/14/relatora-do-cade-propoe-aprovar-fusao-kroton-anhaguera-com-restricoes.htm>>. Acesso em: 19 julho 2014.

ANEXO A – Proposta 12 para educação superior

A Política de Educação

24. A educação é antes de tudo um instrumento de promoção da cidadania e, sobretudo nos dias de hoje, instrumento fundamental para o desenvolvimento e a inserção competitiva de qualquer nação no mundo. Se o país aceita a condição de subalternidade, ele dispensa cidadãos ativos, criativos, com sólida formação humanística e científica. Se o país se quer soberano e sem exclusão, precisa desenvolver as ciências humanas, naturais, exatas, a tecnologia, as artes, as múltiplas linguagens. Isto se faz garantindo educação de qualidade para todos. A escolaridade média do brasileiro, de pouco mais de quatro anos, é um indicador da dramática situação de desigualdade e injustiça existente no Brasil.

25. As características da atual política educacional são a descentralização executiva, o controle centralizado e a privatização do atendimento, principalmente no nível superior, e a insuficiência global de recursos.

26. A descentralização se confunde com a desoneração do Estado para com o sistema de educação. No âmbito da escolarização obrigatória, a criação do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), se trouxe avanços importantes, principalmente em regiões mais pobres, o fez com certo grau de perversidade.

27. O Fundef obriga o governo federal a repassar recursos aos estados cujo investimento aluno/ano seja menor que o mínimo estabelecido nessa lei. Portanto, ao estabelecer um valor mínimo anual por aluno menor que a média geral do investimento aluno/ano, o governo federal deixa de repassar recursos da União à maioria dos estados: poucos são aqueles cujo investimento fica abaixo do valor mínimo. Dessa forma, o governo não só se desonera do repasse de recursos, como também consolida as desigualdades entre estados, praticando uma “política de equidade” que, de fato, não passa de uma “política de igualdade na pobreza”.

28. A ação centralizada do governo federal sobre as diversas formas ditas de avaliação, como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o **Exame Nacional de Cursos (“Provão”)**, **focaliza apenas o produto final e não o processo educativo**. Essa forma de avaliação serve para destacar alguns efeitos especiais, pelos quais o MEC tem grande interesse, como o **ranking dos estados**, no caso da educação básica, e o das Universidades, no caso da Educação Superior. Esse **tipo de avaliação, para ser eficaz, precisaria vir acompanhado de programas consistentes de melhoria de qualidade do ensino, por meio tanto de formação, retreinamento e melhor remuneração de professores, a partir de critérios de desempenho, quanto da rediscussão das grades curriculares, com a valorização de conteúdos**.

29. Quanto ao avanço da privatização do sistema, ela não se dá pela venda das Universidades e escolas públicas, mas pelo acelerado aumento proporcional da rede privada, a cada dia com maior peso no sistema, principalmente na educação infantil e na superior. (RODRIGUES, 2014, p. 44 a 46, grifo do autor)

ANEXO B – Exposição de Motivos – Ministro da Educação Cristovam Buarque

Brasília, 12 de dezembro de 2003.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência o texto de Medida Provisória anexo, que dispõe sobre a avaliação do ensino superior e cria o sistema nacional de avaliação e progresso do ensino superior.

A Universidade brasileira precisa mudar e se ajustar às demandas éticas e à evolução tecnológica do novo século. O conhecimento que ela produz deve servir à **construção de um Brasil melhor**, e seu funcionamento tem de refletir seu **compromisso com a qualidade**. O Ministério da Educação entende que a avaliação é um instrumento valioso para garantir essa qualidade do ensino superior.

Acredita, porém, que a própria **avaliação deve evoluir, avançar rumo a uma visão mais sistêmica que considere não só o aluno, mas a instituição de ensino superior em suas múltiplas dimensões**.

Uma avaliação transparente e participativa que forneça ao MEC insumos para que possa regular, de maneira efetiva, o sistema de ensino superior, indicando às instituições e aos cursos caminhos para uma qualificação permanente e promovendo o descredenciamento de cursos e instituições em função das más condições de funcionamento.

O sistema de avaliação que o MEC pretende implantar analisará a Instituição de Ensino Superior em toda a sua complexidade, integrando os processos de ensino e de aprendizagem, a capacidade institucional, o envolvimento dos cursos com os problemas e necessidades da sociedade brasileira e os compromissos dos cursos e instituições com sua própria evolução.

O novo sistema introduz um importante elemento na avaliação: os compromissos da instituição e do curso com a superação de seus problemas e limitações, para assegurar a qualidade do ensino superior. Essas são as bases da avaliação do ensino superior que será realizada a partir de agora. Uma avaliação mais completa, rigorosa e consequente, que aperfeiçoa, amplia e combina os instrumentos utilizados atualmente, transformando-os em um Sistema Nacional de Avaliação e Progresso da Educação Superior, apoiado em quatro pilares:

- o processo de ensino;
- o processo de aprendizagem;
- a capacidade institucional; e
- a responsabilidade do curso com a sociedade em geral.

Para cada um desses itens será construído um indicador parcial. Combinados, esses quatro indicadores comporão um Índice do Desenvolvimento do Ensino Superior - IDES. Além disso, um Protocolo de Compromissos, a ser cumprido pela direção do curso e da instituição, visando à superação das falhas, insuficiências e dificuldades identificadas, fará parte do relatório final de avaliação.

Ainda, no novo sistema, o processo de avaliação não se limitará a medir o desempenho da instituição - ensino, aprendizagem, capacidade institucional, responsabilidade. Fará também parte da avaliação um conjunto de compromissos da instituição e do curso para: superar suas dificuldades; aprimorar suas atividades; melhorar seu desempenho; expandir sua contribuição para com a sociedade; contratar, formar e melhor remunerar seu pessoal; melhorar suas instalações físicas e laboratórios; e ampliar seu acervo bibliográfico.

A urgência da aplicação do novo sistema proposto justifica-se pela necessidade de seus procedimentos se iniciarem no primeiro semestre de 2004 em virtude da avaliação constituir-se em sistema com várias fases, envolvendo vários atores, culminando não somente em resultados, mas em compromissos cujo cumprimento deve ser acompanhado pelas

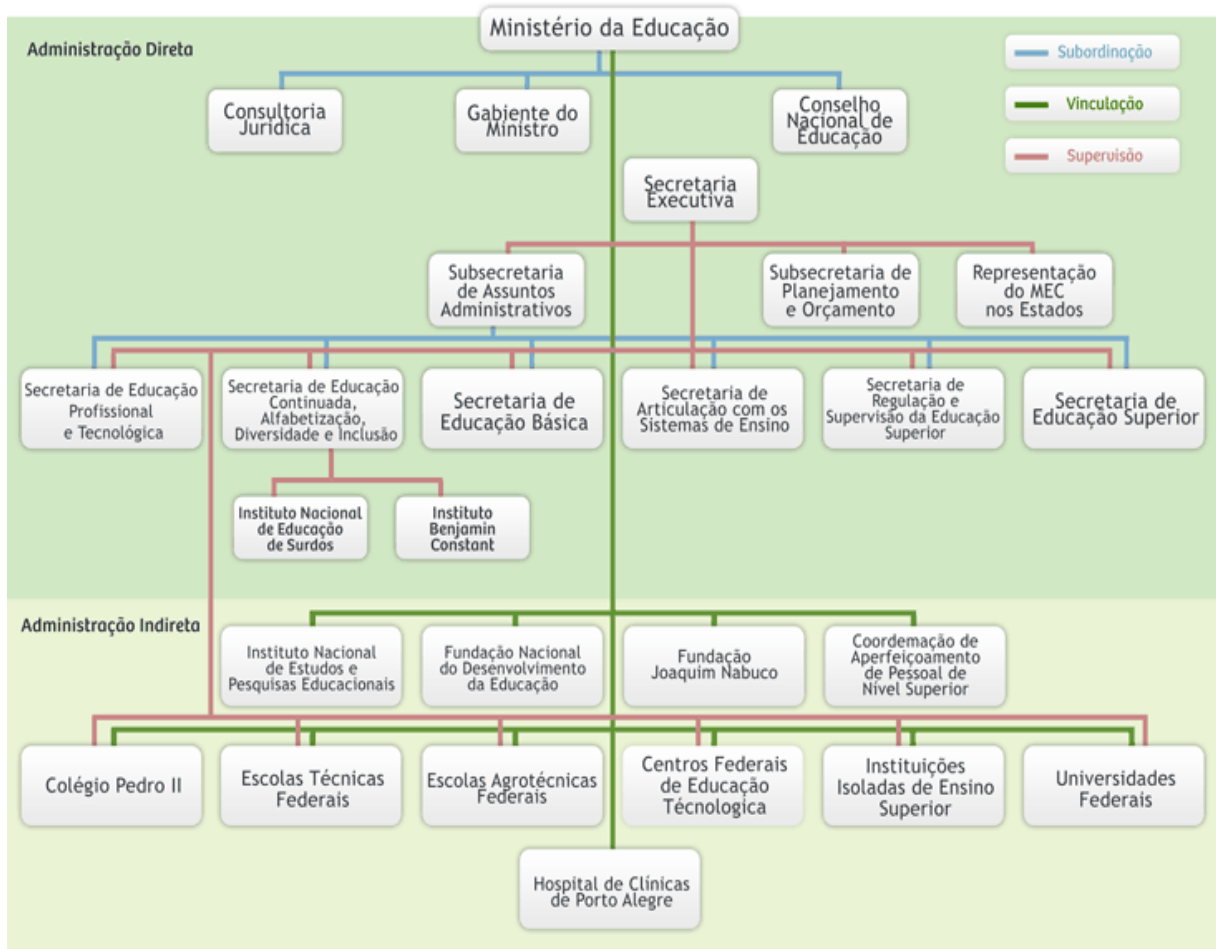
autoridades públicas e pela sociedade. A tramitação de um Projeto de Lei obrigaria o Ministério da Educação a aplicar avaliação segundo os moldes anteriores, que são superados pelo novo sistema. Além disso, a reformulação do ensino superior no Brasil é urgentíssima e de importância vital para a formação de novas gerações aptas para participar do desenvolvimento nacional.

Desse modo, Senhor Presidente, o MEC pretende assegurar aos estudantes brasileiros um ensino superior de qualidade. Mais ainda, quer tornar a Universidade brasileira mais sensível às necessidades de toda a população, formando profissionais que atuem com responsabilidade social e compromisso ético diante dos desafios dos próximos anos e décadas. Respeitosamente,

CRISTOVAM BUARQUE
Ministro de Estado da Educação

(BRASIL, 2013a, grifo do autor)

ANEXO C – Organograma funcional do Ministério da Educação



Fonte: MEC. PORTAL DO MEC. PORTAL DO MEC, 2014. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 17 JULHO 2014.

ANEXO D – PAIUB - documento básico

DOCUMENTO BÁSICO - AVALIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS
 UMA PROPOSTA NACIONAL
 COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO

BRASÍLIA, 26 DE NOVEMBRO DE 1993.

COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR - SESu

-Maria José Vieira Féres (Coordenadora)

-Eda C. B. Machado de Sousa

-Paulo Roberto da Silva

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR -
 ANDIFES

-Hélgio Henrique C. Trindade

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE UNIVERSIDADES ESTADUAIS E MUNICIPALS -
 ABRUEM

-João Carlos Thomson

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE UNIVERSIDADES PARTICULARES - ANUP

- Antônio Veronezi

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESCOLAS SUPERIORES CATÓLICAS - ABESC

-Ir Norberto Francisco Rauch

FÓRUM DOS PRÓ - REITORES DE GRADUAÇÃO

-Maria Amélia S. Zainko

FÓRUM DOS PRÓ-REITORES DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

- Luiz Carlos Paviu

FÓRUM DOS PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO

- Júlio Wiggers

FÓRUM DOS PRÓ-REITORES DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO

-Wrana M. Panizzi

COMITÊ ASSESSOR

-Dilvo I. Ristoff - UFSC

-Eda C. B. Machado de Sousa - SESu/MEC

-Fernando Menezes Campello de Souza - UFPe

-Heloisa Helena Sant'Anna - UEL

-Isaura Belloni - UnB

-Jacques Velloso - UnB

-Jesus Renato Galo Brunet - UFMS

-José Dias Sobrinho - UNICAMP

-José Vicente Tavares dos Santos – UFRGS

-Lina Cardoso Nunes - UNESA

-Marlene Grilo - PUCRS

-Victor Meyer - UFSC

COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO - 1995 (Port. SESu nº 266 - 24/08/95)

CID SANTOS GESTEIRA -SESu - Coordenador

JOSÉ DIAS SOBRINHO - UNICAMP - Vice - Coordenador

(Port. SESu nº 310 - 26/09/95 - Port. SESu nº 002 de 18/01/96)

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR -
 ANDIFES

- Hélgio Henrique C. Trindade – UFRGS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS E MUNICIPAIS - ABRUEM

- Hésio de Albuquerque Cordeiro - UERJ

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES - ANUP

- Maurício Chermann – UBC/ SP

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESCOLAS SUPERIORES CATÓLICAS - ABESC

- Jandir João Zanotelli - UCP/RS

FÓRUM DOS PRÓ-REITORES DE GRADUAÇÃO

- Dilvo Ilvo Ristoff – UFSC

FÓRUM DOS PRÓ-REITORES DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

- Arquimedes Diógenes Celoni – UFU/MG

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO

- Tânia Baibich – UFPR

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO

- Haroldo Corrêa Rocha - UFES

COMITÊ ASSESSOR (Port. SESu nº 308 - 15/09/95)

Acácia Maria Costa Garcia - UFPB

Carlos Eduardo Bielschowsky - UFRJ

Clarilza Prado de Souza - PUC/SP

Denise Balarine Cavalheiro Leite - UFRGS

Eda Coutinho B.M. de Sousa - UnB

Fernando Menezes Campello de Souza - UFPE

Heloisa Helena Sant'Anna - UEL

Jacques Velloso - UnB

Lina Cardoso Nunes - UNESA

Maria Tereza Dejuste de Paula – U.Vale Paraíba

Méricles Tadeu Moretti - UFSC

Neide Fernandes Monteiro Veras - UFCE

Newton Cezar Balzan - UNICAMP

ASSESSORES SESu

Maria DuIva Dalla Costa

Oswaldo Vieira do Nascimento

PARTE A : AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

1. FUNDAMENTAÇÃO

Reconhecida historicamente como instituição que produz e dissemina o saber voltado tanto para a busca das verdades científicas quanto para atender às necessidades básicas da sociedade, espera-se da Universidade desempenhos consequentes em suas atividades – fim, capazes de garantir bom padrão de qualidade de seus serviços à sociedade. Se este pressuposto é abrangente, a natureza e a destinação prioritária desses serviços podem e devem ser discutidas, em função da organização e do estágio de desenvolvimento em que se encontra a sociedade a que serve. O processo de avaliação deve, portanto, ser o contraponto da proposta institucional desenvolvida pela IES, buscando atender a uma tripla exigência da Universidade contemporânea:

- a) um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico;
- b) uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária;
- c) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade.

Isto significa acompanhar metodicamente as ações a fim de verificar se as funções e prioridades determinadas coletivamente estão sendo matizadas e atendidas. É este contraponto entre o pretendido e o realizado que dá sentido à avaliação.

A educação é um bem público porque seus benefícios atingem toda a sociedade.

Deve por isso ser avaliada em termos da eficácia social de suas atividades, bem como em termos da eficiência de seu funcionamento. A avaliação institucional sistemática é uma maneira de se estimular o aprimoramento da realização de uma atividade, e de evitar que a rotina descaracterize objetivos e finalidades desta mesma atividade. Voltada ao aperfeiçoamento e à transformação da Universidade, a avaliação significa um balanço e um processo de identificação de rumos e de valores diferentes.

Seu traço distintivo é a preocupação com a qualidade, tornando-se um processo contínuo e aberto, mediante o qual todos os setores da Universidade e as pessoas que os compõem participem do repensar objetivos, modos de atuação e resultados de sua atividade, em busca da melhoria da instituição como um todo. Ao lado de indicadores clássicos, de ordem Quantitativa, a avaliação institucional implica dimensões qualitativas. inclusive aquelas vinculadas ao projeto acadêmico.

A avaliação não implica, evidentemente, que todas as discordâncias, dúvidas e contradições, características do cotidiano acadêmico, venham a desaparecer; ela, ao contrário, deve contribuir para revelar, preservar e estimular a pluralidade constitutiva da instituição acadêmica.

Enquanto processo de atribuição de valor, a avaliação supõe exame apurado de uma dada realidade, a partir de parâmetros de julgamento derivados dos objetivos, que orientam a constituição, desenvolvimento ou produto das ações dessa mesma realidade. Supõe, igualmente, racionalidade dos meios e utilização de aferições quantitativas.

2. PRINCÍPIOS

Uma sistemática de avaliação institucional da atividade acadêmica, considerando a descentralização dos procedimentos para a tomada de decisão, deve ser desenvolvida tendo em vista alguns princípios básicos:

- aceitação ou conscientização da necessidade de avaliação por todos os segmentos envolvidos;
- reconhecimento da legitimidade e pertinência dos princípios norteadores e dos critérios a serem adotados;
- envolvimento direto de todos os segmentos da comunidade acadêmica na sua execução e na implementação de medidas para melhoria do desempenho institucional.

3. OBJETIVOS

A avaliação de desempenho da Universidade Brasileira é uma forma de rever e aperfeiçoar a projeto acadêmico e sócio - político da instituição, promovendo a permanente melhoria da qualidade e pertinência das atividades desenvolvidas. A utilização eficiente, ética e relevante dos recursos humanos e materiais da Universidade traduzida em compromissos científicos e sociais, assegura a qualidade e a importância dos seus produtos e a sua legitimação junto à sociedade.

A partir deste objetivo geral da avaliação institucional é possível destacar os seguintes objetivos específicos:

1. impulsionar um processo criativo de autocritica da instituição, como evidência da vontade política de auto - avaliar-se para garantir a qualidade da ação universitária e para prestar contas à sociedade da consonância dessa ação com as demandas científicas e sociais da atualidade;
2. conhecer, numa atitude diagnóstica, como se realizam e se inter-relacionam na Universidade as tarefas acadêmicas em suas dimensões de ensino, pesquisa, extensão e administração;
3. (re) estabelecer compromissos com a sociedade. explicitando as diretrizes de um projeto pedagógico e os fundamentos de um programa sistemático e participativo de avaliação, que permita o constante reordenamento, consolidação e/ou reformulação das ações da

Universidade, mediante diferentes formas de divulgação dos resultados da avaliação e das ações dela decorrentes;

4. repensar objetivos, modos de atuação e resultados na perspectiva de uma Universidade mais consentânea com o momento histórico em que se insere, capaz de responder às modificações estruturais da sociedade brasileira;

5. estudar, propor e implementar mudanças no cotidiano das atividades acadêmicas do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão, contribuindo para a formulação de projetos pedagógicos e institucionais socialmente legitimados e relevantes.

4. CARACTERÍSTICAS

De modo global e específico a avaliação de uma Universidade é institucional, enquanto procura levar em consideração os diversos aspectos indissociáveis das múltiplas atividades - fins e das atividades - meio necessárias à sua realização, isto é, cada uma das dimensões - ensino, produção acadêmica, extensão e gestão, em suas interações, interfaces e interdisciplinaridade. Conseqüentemente, busca-se proceder a uma análise simultânea do conjunto de dimensões relevantes ou hierarquizar cronologicamente o tratamento de cada uma delas, a partir de prioridades definidas na âmbito da instituição e dos recursos disponíveis.

Outra característica fundamental do processo de avaliação de uma instituição acadêmica é a intensa participação dos seus membros, tanto nos procedimentos e implementação, como na utilização dos resultados, traduzidos em medidas voltadas ao aperfeiçoamento da instituição. Se, por um lado, a avaliação desenvolvida pelos próprios agentes do processo apresenta aspectos positivos, como, por exemplo, maior nível de aprofundamento de determinadas questões, por outro lado, ela é insuficiente, pois não garante a incorporação da visão daqueles cientistas e cidadãos atingidos pelas atividades acadêmicas, podendo vir a refletir uma visão Corporativa. Para superar tal dificuldade a sistemática de avaliação proposta deve aliar a estratégia de avaliação interna à avaliação externa. Esta proposta possui a vantagem de combinar importantes subsídios originários da percepção e dos juízos daqueles indivíduos comprometidos com a instituição e seus resultados com o aporte de outros segmentos científicos e sociais. Tanto a auto - avaliação quanto a avaliação externa abarcam dimensões qualitativas e quantitativas de todas as atividades institucionais.

Outra característica a ressaltar é a integração de esforços e experiências já existentes na instituição, com o objetivo de proporcionar o intercâmbio e aproveitar e incentivar experiências em andamento, no intuito de integrá-los num processo global. Salienta-se que um processo de discussão desenvolvido pelos vários segmentos da instituição universitária proporciona maior clareza acerca de aspectos institucionais e também determina maior conhecimento e compreensão da estrutura global da Universidade.

Finalmente, o processo de avaliação deve ser contínuo e sistemático, para promover permanente aperfeiçoamento, reflexão constante e redefinição dos objetivos e das prioridades científicas e sociais da instituição acadêmica. Assim, não deve estar vinculado a mecanismos de punição ou premiação. Ao contrário, deve prestar-se para auxiliar na identificação e na formulação de políticas, ações e medidas institucionais que impliquem atendimento específico ou subsídios adicionais para o aperfeiçoamento de insuficiências encontradas.

Estas características do processo de avaliação contribuem para a construção da legitimidade política, indispensável à implementação de um projeto nacional de avaliação universitária.

A legitimidade técnica do processo depende de outros fatores:

1. metodologia: além de construir indicadores adequados. pode utilizar-se de procedimentos quantitativos e qualitativos e oferecer modelos analíticos e interpretativos apropriados aos objetivos do processo avaliativo;

2. fidedignidade da informação: a existência de uma base de dados confiáveis é também condição necessária para qualquer esforço de avaliação que se proponha. Não obstante o esforço do MEC, através da SESu e da Coordenação de informações para o Planejamento e do

CRUB, através do SIUB (Sistema de Informações para as Universidades Brasileiras), as estatísticas existentes são, em muito casos, ainda precárias. A ausência de um conjunto de informações Institucionais e estatísticas confiáveis tem prejudicado a construção de indicadores para análise do sistema universitário. Exemplos disto são aqueles relativos à “área construída”, “produção acadêmica”, “custo por aluno” e a própria definição de aluno.

A primeira providência a ser tomada para a construção de uma boa base de dados é a de obter informações sobre as principais variáveis relativas ao ensino superior, constituindo um núcleo de dados relevantes produzidos pelas Universidades a partir de critérios comuns pré-definidos (vide Anexo 1). São estimuladas a ampliação, o detalhamento e os modos de tratamento e análise de tais informações, de forma a permitir interpretações qualitativamente mais consistentes.

5. DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA

A complexidade de se empreender a avaliação global de instituição acadêmica aliada às peculiaridades de cada uma delas, orienta a proposta no sentido de que a elaboração e a implementação de uma metodologia de avaliação para as Universidades ocorram por etapas, com desenvolvimento simultâneo, interdependentes e complementares. A harmonia do processo de avaliação contempla uma dinâmica diferenciada de evolução e implantação no interior de cada instituição assim como no sistema universitário como um todo. Considera, também, as características e finalidades do projeto institucional de cada IES.

Considerando que essa avaliação institucional envolve campos distintos como o da produção acadêmica, administração, ensino e extensão, o desenvolvimento de uma metodologia global pode iniciar - se com ênfase na área de ensino de graduação ainda que incluindo, nos instrumentos e indicadores aspectos relativos ao conjunto da instituição. O processo pode desenvolver-se conquistando graus de profundidade crescente nas demais dimensões das atividades-fim da instituição, bem como em relação à gestão universitária.

A ênfase na avaliação do ensino de graduação justifica-se em função de vários fatores destacando-se: a abrangência do universo dentro da instituição e seus grandes efeitos multiplicadores e desdobramentos na sociedade: a necessidade de se construir uma cultura institucional participativa da avaliação como instrumento permanente de aperfeiçoamento das Universidades. Neste sentido, qualquer identificação e resolução de problemas nesta área, acredita-se, terá impacto imediato nas instituições e, por consequência, na sociedade, principalmente através da formação de pessoas que passarão a melhor desempenhar os seus papéis profissionais, técnicos ou sociais. Além disto, outras atividades das Universidades já têm alguns procedimentos avaliativos reconhecidos, como, por exemplo a avaliação da pós-graduação e pesquisa realizada pelas instituições financiadoras, em particular, pelas CAPES. Entretanto, estas atividades ainda não conseguiram introduzir uma sistemática global de avaliação nas instituições. Logo, não obstante a necessária ênfase na graduação, numa perspectiva de avaliação institucional, são partes integrantes do processo as demais dimensões da atividade acadêmica: ensino pós-graduação, produção acadêmica, atividades de extensão e da gestão universitária.

Cada uma dessas dimensões ensino, produção acadêmica, extensão e gestão, assim como suas inter-relações, pode ser avaliada do ponto de vista interno e externo; pode ser apreciada, também, através dos indicadores institucionais (dados dos cadastros acadêmicos) e ser contemplada em maior ou menor grau de profundidade quando da ênfase na avaliação da graduação através, inclusive, dos efeitos das demais atividades-fim sobre este nível de ensino.

6. INDICADORES INSTITUCIONAIS DE AVALIAÇÃO

Os indicadores globais aqui propostos buscam refletir algumas das principais características derivadas da condição de instituição acadêmica. Referem-se, portanto, às dimensões ensino, produção acadêmica, extensão e gestão universitária. Alguns expressam apenas ordens de grandeza, como tamanho do alunado ou da área construída, outros expressam aspectos

qualitativos, como a qualificação docente, e outros ainda apontam opções institucionais, como critérios de matrícula e de transferência.

Este conjunto de indicadores, considerados básicos para a construção de uma metodologia comum de avaliação global, deve ser completado, no âmbito de cada IES e no sistema como um todo, por outras informações substanciais, que não serão objeto de exame neste documento, tais como:

- 1) outras informações e indicadores que permitam análises mais aprofundadas de cada uma das dimensões e aspectos da atividade institucional;
- 2) informações contextuais que expressem aspectos como qualidade interação com a comunidade social em seu entorno e com a comunidade científica;
- 3) informações acerca das atividades de extensão, produção acadêmica, gestão universitária;

Indicadores Institucionais estão formulados no Anexo II.

PARTE B: AVALIAÇÃO DO ENSINO DE GRADUAÇÃO

1. ASPECTOS GERAIS

A avaliação do ensino de graduação visa conhecer e dimensionar as principais características e fatores envolvidos no processo ensino-aprendizagem de formação de cidadãos profissionais, com a finalidade de identificar subsídios para seu aprimoramento. Situa-se, portanto, no contexto do processo global de avaliação institucional cujos objetivos referem-se à ampliação do autoconhecimento da instituição sobre si mesma em busca de melhor adequação ao cumprimento de suas funções científicas e sociais. A avaliação do ensino de graduação compreende a avaliação do curso enquanto globalidade e das disciplinas enquanto unidades desta globalidade. Esta avaliação envolve necessariamente a articulação de aspectos qualitativos e quantitativos das atividades acadêmicas.

As dimensões ao ensino de graduação a serem avaliadas podem ser agrupadas em 4 grandes categorias:

a) fatores relativos às condições para o desenvolvimento das atividades curriculares, tais como:

-condições técnicas:

-recursos humanos = docentes e técnico – administrativos

-infra - estrutura = biblioteca, laboratórios, oficinas, etc.

-condições administrativo - pedagógicas:

-currículos = disciplinas obrigatórias x optativas

b) fatores relativos aos processos pedagógicos e organizacionais utilizados no desenvolvimento das atividades curriculares, tais como:

-interdisciplinaridade

-enfoques curriculares

- procedimentos didáticos

-interação teoria - prática: integração das atividades de pesquisa e extensão às práticas curriculares

c) fatores relativos aos resultados alcançados do ponto de vista perfil do formando, tais como:

-importância e competência para o desempenho de funções (papéis) básicas da profissão.

-capacidade de análise e crítica.

d) fatores relativos à formação de profissional crítico habilitado a atender às exigências de contexto social, tais como:

- envolvimento do aluno em projetos de pesquisa, extensão e culturais durante sua formação curricular e as condições criadas para tal.

-condições e perspectivas do mercado de trabalho.

- demandas gerais da sociedade.

2. METODOLOGIA

A implantação e o desenvolvimento do projeto envolvem: uma estratégia compreendendo as dimensões interna e externa da avaliação que se inspira em um dossiê técnico compreendendo os aspectos quantitativos e qualitativos da realidade a ser examinada.

A avaliação interna é concebida como retrospectiva crítica, socialmente contextualizada do trabalho realizado pela instituição, com participação de professores, alunos e funcionários, cotejando o diagnóstico técnico com os resultados da auto - avaliação, gerando um projeto de desenvolvimento acadêmico com o qual a comunidade universitária se sinta identificada e comprometida.

A avaliação externa é concebida como oportunidade crítica em que pares acadêmico – científicos, sociedades científicas, conselhos profissionais, autoridades patronais, entidades de trabalhadores, egressos e outras organizações não governamentais, participam do exame da prática universitária, com vistas à formulação e acompanhamento de políticas acadêmicas, administrativas e financeiras.

Em vista disso, será necessário instalar ou acionar um sistema de coleta de informações qualitativas e quantitativas, descentralizado, ágil e preciso, com dados relevantes para efeitos de diagnóstico, controle e auto - conhecimento. E ainda estes dados necessitam de um "olhar" crítico e qualitativo que permita questionar os dados quantitativos, reconhecer diferenças, valorizar aspectos específicos, analisar e explicar fenômenos, enfim, atribuir sentido acadêmico e pedagógico aos dados coletados.

Para organização e desenvolvimento do processo avaliativo, propõe - se a constituição de uma Comissão de Avaliação para coordenar os trabalhos, a critério de cada IFES. Tal comissão deve ter composição diversificada de forma a garantir a indissociabilidade da ação da Universidade, contemplando, preservada a deliberação de suas instâncias superiores, a participação dos segmentos acadêmicos, de especialistas e de setores profissionais e sociais já mencionados.

Neste contexto, uma proposta metodológica para a avaliação do ensino de graduação envolve, essencialmente, três etapas: diagnóstico, avaliação interna e avaliação externa. A implementação de tais etapas deverá ser feita segundo as características de cada instituição universitária, não podendo, no entanto, restringir-se ao diagnóstico. Da mesma forma, ações e decisões preliminares, derivadas de resultados de avaliação, poderão ser desenvolvidas ao longo do processo.

3. DESENVOLVIMENTO

3.1. Fluxograma do desenvolvimento do Projeto de Avaliação da IES.(vide Anexo III)

3.2. Diagnóstico

Para o desenvolvimento do projeto de avaliação da graduação, em qualquer uma das suas dimensões, é necessária, como ponto de partida, a existência de um conjunto comparável de informações que permitam o diagnóstico da situação em estudo, seja ela global ou parcial. Os dados serão correlacionados de forma a gerar indicadores e inferências para as avaliações interna e externa.

É importante reafirmar que os dados devem contemplar, além dos aspectos diretamente associados à graduação, outras dimensões que possibilitem a análise da graduação dentro de uma perspectiva institucional. Neste sentido dados como programas acadêmicos (Iniciação Científica, Monitoria, etc.), atividades de extensão envolvendo alunos de graduação, entre outros, devem estar disponíveis.

3.3.Indicadores relativos ao ensino de Graduação

Alguns indicadores específicos do ensino de Graduação devem ser acrescentados aos indicadores institucionais, já apresentados, para permitir contemplar as especificidades deste nível de ensino e subsidiar sua avaliação interna e externa. (vide Anexo IV)

3.4. Avaliação interna

A avaliação Interna consiste em um momento de reflexão de cada instituição sobre suas diversas dimensões, em um processo de auto - avaliação. A perspectiva é que, considerando um conjunto de indicadores e inferências, a Universidade possa analisar os vários dados de forma a qualificá-los, gerando relatórios que reflitam a percepção de si mesma. Nesta etapa a participação de professores e alunos é fundamental.

a) Avaliação de cursos

Para desenvolver esta perspectiva é necessário considerar três conjuntos de elementos:

- condições: corpo docente; corpo técnico - administrativo; infra - estrutura; perspectivas utilizadas na definição e organização do currículo; perfil profissional e as perspectivas do mercado de trabalho; estágios; efetiva participação de estudantes em atividades de iniciação científica extensão e monitoria: atratividade do curso e intenção com área científica técnica e profissional e com a sociedade em geral;
- processos: interdisciplinaridade, formação interdisciplinar, institucionalização, qualidade do corpo docente e sua adequação aos cursos de graduação (domínio dos conteúdos, planejamento, comunicação, compromisso com o ensino, pesquisa, extensão, orientação / supervisão);
- avaliação de aprendizagem (critérios claros e definidos, relevância dos conteúdos avaliados, variedade de instrumentos, prevenção da ansiedade estudantil);
 - estágio;
 - interação Universidade/sociedade;
- resultados: capacitação global dos concluintes; preparo para exercer funções profissionais (executar atividades/tarefas típicas da profissão, aperfeiçoar-se continuamente);
- qualidade do curso (necessidades do mercado de trabalho, atualidade e relevância técnico - científica dos conteúdos. desempenho em pós-graduação/concursos típicos da carreira, adequação do currículo às necessidades futuras);
- análise comparativa (cursos da mesma área em outras instituições, outros cursos da mesma instituição).

b) Avaliação de disciplina

A organização do trabalho pedagógico abrange:

- objetivos da disciplina, plano de ensino, fontes de consulta/bibliografia, procedimentos didáticos, instrumentos de avaliação, conteúdo das avaliações, atividades práticas, condições técnicas (recursos humanos e infraestrutura disponíveis para o desenvolvimento das disciplinas).

c) Avaliação do desempenho docente

O desempenho docente implica:

- desempenho científico - técnico (clareza, fundamentação, perspectivas divergentes, importância, inter-relação e domínio dos conteúdos, questionamento, síntese, soluções alternativas e artístico-cultural nas áreas pertinentes);
- desempenho didático - pedagógico (cumprimentos de objetivos, integração de conteúdos, procedimentos e materiais didáticas/bibliográficas);
- aspectos atitudinais e filosóficos (aspectos éticos, clima livre de tensão, orientação, atitudes e valores);
- pontualidade do professor e exigência de pontualidade dos alunos.

d) Avaliação do estudante

O desempenho estudantil expressado em base acadêmica, participação, formação ética, realização de tarefas, interesse e presença integral.

e) Avaliação do desempenho técnico - administrativo

f) Avaliação da gestão universitária

3.5. Avaliação Externa

No âmbito institucional, a avaliação externa introduz um componente novo e desafiador que se articula com os demais aspectos da avaliação. Requer, tanto dos avaliadores externos quanto da comunidade acadêmica capacidade de discriminação, disponibilidade para o diálogo e sentido de participação. Tem o papel complementar à avaliação interna e alicerça-se em dois pilares:

-auto - avaliação da Instituição

-análise da Comissão Externa

São avaliadores externos profissionais com alta titulação e/ou experiência relevante representado os pares acadêmico - científicos, entidades profissionais de trabalhadores e de empregadores, egressos, associações científicas, etc.

A avaliação externa envolve os seguintes aspectos:

- a) corpo docente: titulação, regime de trabalho, carga didática, produção acadêmica e seu impacto no ensino de graduação, rotatividade, endogenia, existência de pós-graduação e seu benefício à graduação, política de capacitação docente;
- b) corpo técnico administrativo: número, capacitação, adequação aos cursos;
- c) corpo discente: oportunidades de pesquisa. bolsas. etc.;
- d) infra - estrutura: bibliotecas, laboratórios, oficinas. Ateliers, escritórios, consultórios, outros espaços relacionados aos cursos de graduação;
- e) análise dos currículos dos cursos de graduação;
- f) mercado de trabalho: situação atual e tendências; frentes alternativas; áreas de trabalho potencial na região de influência da IES;
- g) outros aspectos: relativos a especificidades institucionais, regionais, inclusive aspectos conjunturais, tais como padrões salariais, greves, que possam afetar a motivação e desempenho de estudantes e professores.
- h) estudos de acompanhamento de egressos.

PARTE C: UMA PALAVRA FINAL

Em conclusão, a Comissão Nacional de Avaliação manifesta sua abertura às contribuições para o aperfeiçoamento da proposta . Além disto, está convicta que, através do conhecimento de sua própria realidade, as Universidades podem melhorar a qualidade de seu funcionamento e prestar o serviço público que a sociedade delas espera. A Comissão reconhece, ainda, a necessidade de aperfeiçoar o tratamento e análise de todos os tipos de informações, em particular aquelas relativas a custos, explicitando peculiaridade dos setores públicos e privado. Também no setor privado a gestão financeira deve ser examinada com vistas à qualidade institucional.

Finalmente, diante da diversificação e complexidade crescente das atividades acadêmicas nos campos de ensino, da pesquisa e da extensão a Comissão considera que a avaliação institucional devesse permitir um desenvolvimento das Universidades capaz de problematizar a instituição internamente, publicizando-a para a sociedade.

(PAIUB, 1994)