

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

Roberta Muriel Cardoso

**AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
NO BRASIL**

Sorocaba/SP
2015

Roberta Muriel Cardoso

AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
NO BRASIL

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientador: Prof. Dr. José Dias Sobrinho

Sorocaba/SP
2015

Ficha Catalográfica

Cardoso, Roberta Muriel

C266a Avaliação e acreditação no desenvolvimento da educação superior no Brasil / Roberta Muriel Cardoso. -- 2015.

246 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. José Dias Sobrinho

Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Sorocaba, Sorocaba, SP, 2015.

Roberta Muriel Cardoso

AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
NO BRASIL

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do
grau de Doutor no Programa de Pós-Graduação em
Educação da Universidade de Sorocaba

Aprovado em: 15/04/2015.

BANCA EXAMINADORA:

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

Prof. Dr. Pedro Laudinor Goergen
Universidade de Sorocaba (UNISO)

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

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

Prof. Dr. Adolfo Ignacio Calderón
Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC – Campinas)

Ao meu pai, meu primeiro grande amor, que me mostrou a paixão pela educação e me fez acreditar que “o suor do corpo é o alimento da alma”.

AGRADECIMENTOS

Os meus agradecimentos são inúmeros. Neste momento, não sei nem mesmo por onde começar. No entanto, começo agradecendo ao destino (se ele existir) e à tecnologia, por eu ter, na busca pelo doutorado, vislumbrado em um site a possibilidade de desenvolver o meu trabalho na linha de pesquisa que gostaria e com o meu orientador, Prof. José Dias Sobrinho, o que para mim representava, até então, apenas um sonho. Conhecendo sua obra, nada seria mais adequado do que acompanhá-lo. Quando o fiz, além da obra, que já admirava, passei a admirar a pessoa, com sua simplicidade, densidade e adequação, o que pra mim não foi surpresa, mas satisfação. Agradeço a ele pela grata convivência e pela oportunidade de aprender com sua experiência. Isso foi coisa de Deus, Pai e Amigo infalível!

Neste mesmo momento, conheci tantos outros mestres, que passei a admirar também e aos quais devo minha gratidão: Prof. Waldemar, Prof. Pedro Goergen, Prof. Sandano, Prof.^a Maria Lúcia (que nos deixou muito antes do que eu gostaria), Prof.^a Vânia e Prof. Luiz Fernando.

Enfim, todos esses professores que transformavam suas aulas em adoráveis conversas durante as tardes em que estávamos juntos e que faziam com que as longas viagens semanais se transformassem em passeios agradáveis de uma mineira indo aprender em Sorocaba.

Agradeço também aos meus parceiros Wille Muriel e Rui Cardoso, pelo apoio sem questionamentos e cobranças, sempre confiantes no meu trabalho e no que o doutorado representaria para mim e para nossa empresa, a Carta Consulta. Aproveito para agradecer também a todos os funcionários da empresa que cobriram minhas ausências e que, sem perceber, contribuíram muito ao me trazer tranquilidade em momentos em que isso era tudo o que eu precisava.

Em tudo que faço tenho duas companheiras, ambas mães de meus filhos: a minha mãe e a Fátima. Sem elas tudo seria muito mais difícil.

Agradeço aos meus três tesouros: Pedro, Felipe e Laura, que só me trazem alegria e um apoio incondicional, sem questionamentos, sem pressões, sem dramas, que estão sempre felizes todas as vezes em que estamos juntos e também quando não estamos. Agradeço por não me cobrarem e por compreenderem a minha necessidade de estar ausente em muitos momentos, cuidando uns dos outros de forma tão amorosa. A harmonia que sinto em nossa casa está certamente relacionada à atitude sempre positiva deles. Quando sinto essa harmonia, me

tranquilizo e acredito que tenho sido uma boa mãe.

Um agradecimento especial a duas Rosas, uma que me trouxe a visão da simplicidade já na infância e a outra que me mostrou que precisamos ter força para resolver o que precisa ser resolvido. Cada uma à sua maneira transformou um pouco a minha vida.

Não poderia me esquecer dos meus outros irmãos KK, Tiago, Carol, Binho (que certamente ri do meu aperto de onde estiver) e Carlinhos, que tornam minha vida muito mais divertida e, claro, Abigail, a outra mãe que ajuda a colocar um pouco de ordem na casa.

Faço por fim um agradecimento a tantas outras pessoas que me ajudaram somente por existirem e fazerem parte de minha vida: meus filhos de coração, meus irmãos de coração, parentes, amigos. Como é bom ter vocês por perto!

No final deste agradecimento que nem sabia como começar, concluo que sou feliz por ter com quem compartilhar tanta alegria.

RESUMO

Um dos grandes desafios a ser enfrentado no âmbito da educação superior atualmente é o de atestar a qualidade das instituições de educação superior e seus cursos, buscando, por meio de processos de garantia de qualidade, internos e externos, repensar as ações institucionais, rever os procedimentos internos e oferecer subsídios para o desenvolvimento de políticas públicas em educação. A avaliação e a acreditação, como instrumentos de garantia de qualidade, são campos abertos a amplo debate epistemológico e conceitual, especialmente nos países em desenvolvimento. No Brasil, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi criado com o objetivo de formar uma cultura de avaliação no País, para melhorar a qualidade da educação superior. A proposta desta tese foi discutir os processos de garantia de qualidade existentes no Brasil, especialmente o SINAES, verificando o que foi proposto e o que ocorre de fato no dia a dia das IES, discutindo em que medida estes processos contribuem para o desenvolvimento da educação superior no País. A pergunta central do trabalho é: Em que medida os processos de avaliação e acreditação, da forma como estão sendo executados, podem atestar a qualidade da educação superior no Brasil? Para responder à pergunta, foi realizada uma pesquisa caracterizada como analítica, de revisão e descritiva. Quanto aos meios, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Os resultados evidenciaram que o que ocorre no Brasil atualmente é um processo burocrático de fiscalização e controle, com base em uma prática que não pode ser chamada de avaliação educativa, e por isso, não pode atestar a qualidade das instituições e seus cursos, por não contar com elementos de análise suficientes para tanto. Porém, foi feita uma ponderação sobre o fato de que os processos existentes, em certa medida, movimentam as instituições, trazendo alguma melhoria, por razões diversas. Constatou-se que o que dá fé pública da “qualidade” às instituições e aos cursos no Brasil são os Indicadores de Qualidade (CPC, IGC e ENADE), embora não estejam de acordo com a proposta do SINAES, que foi descaracterizada a partir da utilização destes indicadores. A contribuição que este estudo ofereceu foi a de mostrar que a proposta do SINAES, sistema planejado para o desenvolvimento da avaliação, não funcionou e que este fato prejudica as instituições de educação superior e, conseqüentemente, o desenvolvimento da educação no País.

Palavras-chave: Educação superior. Garantia de qualidade. Avaliação institucional. Acreditação. SINAES.

ABSTRACT

One of the major challenges to be faced in higher education nowadays is verifying the quality of higher education institutions and their courses, seeking, through quality assurance processes, internal and external, to rethink the institutional actions, review internal procedures and provide support for the development of public policies in education. The evaluation and accreditation as quality assurance instruments are fields with ample epistemological and conceptual debate, especially in developing countries. In Brazil, the National System of Higher Education Evaluation (SINAES) was created with the aim of forming a culture of evaluation in the country to improve the quality of higher education. The purpose of this thesis was to discuss the existing quality assurance processes in Brazil, especially SINAES, checking what was proposed and what actually happens on a day-to-day IES discussing to what extent these processes contribute to the development of higher education in the country. The central question of the work is: To what extent the evaluation and accreditation processes, the way they are running, can attest to the quality of higher education in Brazil? To answer the question a survey was conducted characterized as analytical, review and descriptive. As for the means of the survey were used to bibliographic and documentary research. The results showed that what happens in Brazil nowadays is a bureaucratic process of supervision and control, based on a practice that can not be called educational assessment therefore can not attest to the quality of institutions and their courses, for not having sufficient analytical tools for the analysis. However, a balance was made on the fact that the existing process to some extent moves institutions, bringing some improvement for several reasons. It was also found that what gives public faith of "quality" of institutions and courses in Brazil are the Quality Indicators (CPC, IGC and ENADE), although not in accordance with the proposal of SINAES, which was uncharacteristic from the use of these indicators. The contribution that this study offered was to show that the proposed SINAES, planned system for the development of assessment, did not work and this fact affects the higher education institutions and thus the development of education in the country.

Keywords: Higher education. Quality assurance. Institutional evaluation. Accreditation. SINAES.

LISTA DE SIGLAS

AAI	Autoavaliação Institucional
ACE	Análise das Condições de Ensino
ACO	Avaliação das Condições de Oferta
ACUP	Associação Catalã de Universidades Públicas
ANAs	Agências Nacionais de Acreditação
ANCEU	Agência Nacional de Qualidade da Educação Universitária
ANCIES	Agência Nacional de Qualidade de Instituições de Educação Superior
ANEAES	Agência Nacional de Avaliação e Acreditação da Educação Superior
ANECA	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
ARCU-SUR	Acreditación Regional de Carreras Universitarias de los Estados Partes del
MERCOSUR	y Estados Asociados
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC	Conceito de Curso
CCA	Consejo Centroamericano de Acreditación
CEA	Comissão Especial de Avaliação
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CES	Câmara de Educação Superior
CHEA	Council for Higher Education Accreditation
CI	Conceito de Instituição
CMES	Conferência Mundial de Educação Superior
CNA	Comisión Nacional de Acreditación
CNA	Consejo Nacional de Acreditación de Colombia
CNAP	Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CONAEVA	Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior
CONAP	Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado

CONEA	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador
CONEAU	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
COPAES	Consejo para la Acreditación de la Educación Superior
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CSE	Consejo Superior de Educación
CSUCA	Consejo Superior Universitario de Centro América
DAES	Diretoria de Avaliação de Educação Superior/INEP/MEC
DIREG	Diretoria de Regulação da Educação Superior/SERES/MEC
EAD	Educação a Distância
ENADE	Exame Nacional de Desempenho do Estudante
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ENQA	European Association for Quality Assurance in Higher Education
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
GERES	Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior
GUNI	Global University Network for Innovation
IDD	Indicador de Diferença entre os desempenhos observados e esperados
IES	Instituições de Educação Superior
IESALC	Instituto Internacional para La Educación Superior en América Latina y el Caribe
IF	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INQAAHE	International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education
INSAES	Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior

ISO	Organização Internacional de Normalização
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEC	Ministério da Educação
MECESUP	Melhoramiento de la calidad y la equidade en la educación superior
MEN	Ministério da Educação Nacional
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MEXA	Mecanismo Experimental de Acreditação
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NEASC	New England Association of Schools and Colleges
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PROUNI	Programa Universidade para Todos
RANA	Rede de Agências Nacionais de Acreditação
RIACES	Rede Ibero-americana para a Acreditação da Qualidade da Educação Superior
RME	Reunião de Ministros de Educação do MERCOSUL
SEM	Setor Educativo do Mercosul
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESu	Secretaria de Educação Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TSD	Termo de Saneamento de Deficiências
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNU	Universidade das Nações Unidas
USDE	U.S. Department of Education
WCHE	World Conference of Higher Education

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 – Evolução do número de Instituições de Educação Superior, segundo a categoria administrativa – Brasil – 2009-2012	36
Tabela 2 – Evolução do número de Instituições de Educação Superior, segundo a Organização Acadêmica – Brasil – 2009-2012	37
Tabela 3 – Evolução do número de matrículas de graduação segundo a Organização Acadêmica – Brasil – 2009-2012	37
Tabela 4 – Crescimento da População e da Educação Superior nos Estados Unidos.....	65
Quadro 1 – Garantia da qualidade e acreditação em distintas regiões do mundo.....	73
Quadro 2 – Cálculos dos CPC dos anos de 2008, 2009 e 2012.....	108

SUMÁRIO

RESUMO	06
ABSTRACT	07
LISTA DE SIGLAS	08
LISTA DE TABELAS E QUADROS	11
SUMÁRIO	12
1 INTRODUÇÃO	14
2 ABORDAGEM METODOLÓGICA	19
2.1 Caracterização da pesquisa	19
2.2 Levantamento dos dados	21
2.3 Limitações da pesquisa.....	22
3 A EDUCAÇÃO SUPERIOR EM UMA SOCIEDADE EM TRANSFORMAÇÃO	23
3.1 A educação superior e o seu papel na construção do futuro	23
3.2 Educação superior: um bem público ou um serviço para atender ao mercado?	28
3.3 Cenário da educação superior na América Latina e Caribe	31
3.4 Expansão da educação superior no Brasil	34
4 PROCESSOS/MECANISMOS DE GARANTIA DE QUALIDADE	40
4.1 A busca pela garantia de qualidade na educação	40
4.2 O que é qualidade	42
4.3 Avaliação	51
4.4 Acreditação	61
4.4.1 Origens	63
4.4.2 Tipos de acreditação	67
5 PROCESSOS/MECANISMOS DE GARANTIA DE QUALIDADE NA AMÉRICA LATINA E CARIBE	73
5.1 Mecanismos de garantia de qualidade na América Latina e Caribe	73
5.2 Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias de los Estados del MERCOSUR y Estados Asociados – Sistema ARCU-SUR	82
6 OS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO NO BRASIL	88
6.1 O SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior	88
6.2 Os processos de avaliação da educação superior existentes no Brasil e sua relação com os Indicadores de Qualidade e Conceitos de Avaliação.....	92
6.2.1 O Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC), o Conceito e Curso (CC) e o Conceito de Instituição (CI)	93
6.2.2 O fluxo dos processos a partir dos Indicadores de Qualidade e dos Conceitos de Avaliação	97

6.2.3 O cálculo do Conceito Preliminar de Curso.....	105
6.2.4 O cálculo do Índice Geral de Cursos.....	110
6.2.5 O cálculo do Conceito de Curso e do Conceito de Instituição.....	110
6.3 Os processos de acreditação no Brasil	115
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
REFERÊNCIAS	125
ANEXO A – Ação Cautelar Inominada com pedido de liminar – 2ª Vara Federal de Cáceres/MT	138
ANEXO B – Agravo de Instrumento – Tribunal Regional Federal da 2ª Região de São Paulo	142
ANEXO C – Pleito Liminar - Justiça Federal de Teófilo Otoni/MG	155
ANEXO D – Instrumento de Avaliação de Cursos	161
ANEXO E – Instrumento de Avaliação Externa	210

1 INTRODUÇÃO

Todo desenvolvimento verdadeiramente humano significa o desenvolvimento conjunto das autonomias individuais, das participações comunitárias e do sentimento de pertencer à espécie humana.

Edgar Morin.

A educação no Brasil, definida em suas Diretrizes Nacionais, tem por finalidade promover o desenvolvimento do educando e seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, com a preocupação de colocá-lo em condições de viver em sociedade e de produzir para esta mesma sociedade, conforme determinação do art. 2º da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996:

Art. 2º. 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.

No entanto, não se identifica no propósito dessa formação integral do educando a intenção de fazer dele um ser feliz e consciente do que vale e do que significa no complexo em que se realiza e no contexto em que se desenvolve.

É com essa grande responsabilidade que a educação superior deve ser pensada. A tarefa é formar o cidadão, ajudar a construir a sua identidade. A partir daí é que se constrói a identidade de um povo, e, conseqüentemente, a da humanidade. E não há justificativa para o insucesso se o olhar responsável e o compromisso social das instituições forem inarredáveis. A IES “presta um serviço de interesse público (isto é: o direito ao saber) por natureza [...]” (CURY, 2003, p. 475).

Por essa razão, o investimento na qualidade da educação no País é de fundamental importância. Então, é justo que a autonomia das instituições de educação cresçam à medida que a qualidade é atestada, concedendo-se a autonomia de decidir aqui e ali, em conformidade com a qualificação institucional.

A partir da Constituição da República de 1988, passa a ocorrer o deslocamento do papel do Estado com relação à educação de Estado provedor para Estado avaliador, atribuindo ao Conselho Nacional de Educação (CNE) os processos autorizativos e o acompanhamento por meio da avaliação. Desde 1988 as Instituições de Educação Superior (IES) privadas não são mais concessões, pois foram colocadas sobre a égide da autorização e da avaliação, de acordo com o art. 209 da Constituição de 1988, que define que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpra as normas da educação do País e que passe por autorização e avaliação da qualidade pelo

Poder Público.

Atestar essa qualidade, todavia, é um grande desafio a ser enfrentado pelo setor educacional, fazendo com que, a partir dos resultados, as instituições possam rever seus processos internos e o governo possa pensar as políticas para o desenvolvimento da educação no País e tudo isso de forma permanente.

A avaliação deve colaborar para a construção de políticas de Estado que busquem o desenvolvimento científico, tecnológico, econômico e social, base do futuro e, conseqüentemente, da formação de pessoas capazes de atuar nesta sociedade e de definir seu próprio destino, não ficando entregues a ele, conformadas ou apáticas.

A avaliação e a acreditação são campos em desenvolvimento, abertos a amplo debate epistemológico e conceitual, porém com muitos estudos ainda por realizar com relação aos resultados que estes processos podem gerar.

Segundo Lamarra (2013), embora não existam estudos específicos neste sentido, parece que os processos de avaliação e acreditação têm repercussão positiva nas instituições, ocasionando a melhoria dos processos internos e da gestão institucional.

No Brasil, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi elaborado tendo como objetivos, dentre outros, a utilização de vários instrumentos e a formação de uma cultura de avaliação. Propõe a participação da comunidade acadêmica na avaliação, para a legitimação das ações, o que facilitaria o envolvimento de todos na transformação da instituição, situando seus membros como partícipes dos processos de garantia de qualidade.

Com seu caráter formativo, o SINAES adota em sua concepção inicial princípios fundamentais a um país com as características do Brasil. O primeiro é o respeito à diversidade institucional, o que é necessário para que se tenha uma avaliação educativa em um país onde existem instituições com diferentes formas e concepções, de vários tamanhos e implantadas em regiões com características muito diversas. O segundo é o respeito à identidade de cada instituição, reconhecendo sua história, seus valores, seus objetivos e o exercício de sua liberdade como fator fundamental ao seu desenvolvimento.

Diante da análise das diretrizes do SINAES e do que ocorre atualmente no Brasil, parece existir um enorme distanciamento entre a concepção do sistema proposto e as ações de avaliação efetivamente realizadas pelo órgão regulador.

A tendência parece ser a de burocratização, chamada por Porter (2003) de “universidades

de papel”. Tudo atende bem aos processos de avaliação e de acreditação no momento da verificação, mostrando ao avaliador o que é bom que ele veja. No entanto, não se sabe em que medida as informações correspondem à instituição real, ou seja, ao que ocorre de fato no dia a dia institucional.

Com relação à acreditação, o Brasil, embora participe do Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados (ARCU-SUR), ainda possui poucos cursos acreditados, pois este Sistema de acreditação foi pouco divulgado e difundido no País. As IES no Brasil não foram incentivadas a buscar esta acreditação e, muitas delas, ainda desconhecem os seus propósitos. Por isso, a acreditação ainda não é amplamente utilizada pelas instituições.

Não se sabe em que medida as instituições brasileiras se transformam realmente a partir dos processos de verificação da qualidade. No desenvolvimento conceitual e metodológico da avaliação e da acreditação, segundo Lamarra (2013, p. 46), os aspectos de caráter pedagógicos são limitados como “planos de estudo, conteúdos curriculares, profissionalização dos docentes, metodologia de avaliação e promoção dos estudantes [...] a avaliação destes aspectos se limita à obtenção de dados quantitativos” (tradução da autora).

É preciso verificar se os processos de avaliação e acreditação no Brasil se limitam a atender aos indicadores definidos pelo Ministério da Educação e se a qualidade está relacionada apenas ao cumprimento desses indicadores, sendo a avaliação um fim em si mesma, avaliando por avaliar. Existe um sentido pedagógico na ação de avaliar, de promover, por meio dela, o desenvolvimento da instituição e seus cursos?

O desafio proposto por esta tese é exatamente discutir os processos de garantia de qualidade que ocorrem no Brasil e verificar em que medida eles têm contribuído para o desenvolvimento da educação superior. No desenvolvimento dos conceitos apresentados, cabe debater se o que ocorre de fato no Brasil é um processo de avaliação conforme proposto pelo SINAES ou apenas um processo burocrático de fiscalização e controle.

Este trabalho é resultado de diversos encontros com vários autores, pessoas, práticas e vivências que, ao longo dos últimos quinze anos, pude partilhar na atuação com avaliação de Instituições de Educação Superior de muitas partes do País.

O ponto central desta tese é a qualidade da educação superior e os processos de garantia dessa qualidade. A pergunta central é: em que medida os processos de avaliação e acreditação, da

forma como estão sendo executados, podem atestar a qualidade da educação superior no Brasil? Parte-se da hipótese de que os processos de avaliação e acreditação existentes no Brasil não podem atestar a qualidade da educação superior no País, não sendo capazes, portanto, de contribuir para o desenvolvimento do setor educacional.

Para responder à pergunta formulada, realizou-se uma pesquisa caracterizada como analítica, de revisão e descritiva. A definição da abordagem metodológica utilizada está descrita no segundo capítulo.

O referencial teórico foi selecionado com base no critério de se buscar, com respaldo na análise bibliográfica, trabalhos de autores que trataram de cada área abordada e, na pesquisa documental, dados coletados a partir de fontes secundárias, escritas, contemporâneas e retrospectivas, e primárias, analisando-se de forma minuciosa toda a legislação educacional atual e passada relacionada aos temas abordados.

Após a abordagem metodológica, no terceiro capítulo, promove-se uma discussão sobre o papel da educação diante das transformações do mundo e da sociedade, apontando algumas necessidades atuais e o que se espera do futuro do e para o homem. Busca-se relacionar o papel da educação e da universidade com as demandas existentes no contexto atual. Ainda neste capítulo, aborda-se a questão a ser resolvida pela universidade, relacionada à sua função e à definição de seu papel: É a educação um bem público ou um serviço para atender ao mercado? Apresentam-se, ainda, de forma ampla, os cenários da educação superior na América Latina e no Brasil.

No quarto capítulo, adentra-se na definição de processos/mecanismos de garantia de qualidade existentes, avaliação e acreditação (desde sua origem), discorrendo, antes, sobre o conceito de qualidade, especialmente qualidade em educação, mostrando as tentativas de diversos autores em conceituar este tema tão complexo e escorregadio.

No quinto capítulo apresentam-se os processos/mecanismos de garantia de qualidade na América Latina e Caribe. Abordam-se também, as iniciativas importantes, como acordos internacionais e agências e associações ligadas à acreditação e a sua influência no desenvolvimento dos processos.

Abordam-se, no sexto capítulo, os processos de avaliação e acreditação no Brasil, iniciando-se pela apresentação do SINAES e suas diretrizes, passando pela descrição dos processos de avaliação existentes de fato no País e sua relação com os chamados “Indicadores de

Qualidade e Conceitos de Avaliação”, previstos na legislação vigente. A seguir, os indicadores e os conceitos são definidos, com base em suas formas de cálculo e sua trajetória nos trâmites processuais, desde a criação de cada um deles, de acordo com os documentos legais.

O sétimo e último capítulo é dedicado às considerações finais, incluindo os argumentos em defesa da relevância da pesquisa para a academia.

2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A dúvida é a regra única e fundamental da investigação científica, mas a dúvida do cientista opõe-se à do cético. O cético não crê na ciência, crê em si mesmo, o suficiente para duvidar da Ciência. O cientista só duvida de si mesmo e das suas interpretações.

Claude Bernard

Este capítulo se dedica a descrever os procedimentos metodológicos utilizados na tese.

2.1 Caracterização da pesquisa

Segundo Lakatos e Marconi (2000, p. 46), “A finalidade da atividade científica é a obtenção da verdade, por intermédio da comprovação de hipóteses.”

Para alcançar o objetivo desta pesquisa, buscou-se investigar, sistematicamente, em que medida os processos de avaliação e acreditação podem atestar a qualidade e influenciar o desenvolvimento da educação superior no Brasil.

Esta pesquisa visa verificar essa influência, analisando o cenário da educação superior na sociedade atual no Brasil e nos países da América Latina, identificando os processos e os mecanismos de garantia de qualidade existentes e implantados também na América Latina e no Brasil, discutindo o conceito de qualidade, especialmente de qualidade em educação, descrevendo como a avaliação da qualidade da educação superior ocorre no Brasil, tanto como proposta como de fato, no dia a dia das instituições de educação superior e, finalmente, buscando identificar se os processos praticados no Brasil podem garantir a qualidade esperada e contribuir para o desenvolvimento do setor educacional.

Os critérios de classificação dos tipos de pesquisa, de acordo com o que apontam Lakatos e Marconi (2002, p. 19), “variam de acordo com o enfoque dado pelo autor. A divisão obedece a interesses, condições, campos, metodologia, situações, objetivos, objetos de estudo, etc.”

Quanto aos fins, esta pesquisa caracteriza-se como analítico-descritiva, que pode ser histórica, filosófica, de revisão ou meta-análise. No caso, foi utilizada a de revisão por buscar avaliar criticamente a produção recente sobre um tema específico.

Esta pesquisa envolve a análise da literatura publicada, conduzindo a reflexões a respeito do fenômeno pesquisado.

Quanto ao termo analítica, é utilizado pela primeira vez para designar alguns escritos de Aristóteles que tratam da Lógica (Primeiros Analíticos e Segundos Analíticos). Seguindo a tradição que se constitui a partir de Aristóteles, o termo indica um sistema que procede por análise, ou seja, por meio da separação de um todo em suas partes para

que, no estudo em separado das partes e na busca da inter-relação entre elas, se tenha uma melhor compreensão do todo (PASCHOAL, 2001, p. 165).

A pesquisa analítico-descritiva é usada quando se deseja descrever um fenômeno sobre o qual já se tem algum conhecimento.

Optou-se por este tipo de pesquisa por ter por finalidade descrever as características de um fenômeno a partir da análise da bibliografia sobre ele, buscando identificar, com a precisão possível, sua natureza, a partir da observação, da análise, do registro, da classificação e da interpretação dos fatos (LAKATOS; MARCONI, 2002).

Em relação à descrição, todavia, “não há lugar para uma distinção branco-preto dizendo-se que ela é verdadeira ou falsa. [...] implica dizer-se que sua emissão satisfaz as condições para uma descrição, [...] nunca que está errada, falsa, ou que não seja verdadeira” (FAZENDA, 1991, p. 57).

Quanto aos meios, as estratégias utilizadas para o desenvolvimento da pesquisa foram a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental.

O objetivo da pesquisa bibliográfica é permitir ao cientista “o reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manipulação de suas informações.”. (FERRARI, 1974, p. 230). Com ela, busca-se, a partir das referências teóricas já publicadas sobre o tema, selecionar as informações relacionadas a ele, possibilitando ao pesquisador conhecer o que foi produzido e, a partir daí, desenvolver a sua análise, buscando a compreensão do objeto estudado.

Trata-se de um trabalho investigativo minucioso, que requer tempo e atenção. Após a leitura em diferentes fontes, o que gerou resumos, fichamentos e anotações, as informações encontradas serviram para fundamentar os argumentos da pesquisa e explicar os fatos, sempre com o foco no objeto de investigação.

Foi necessário analisar os processos de garantia de qualidade (de avaliação e de acreditação) existentes em países da América Latina e dos Estados Unidos, por ser este último o primeiro a desenvolver processos de acreditação. A análise do panorama da educação superior em vários países também foi importante para compreender os cenários em que estes processos estão se desenvolvendo e as características de cada um destes cenários.

Por meio da pesquisa bibliográfica, é possível investigar “uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Essa vantagem torna-se particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos no espaço” (GIL, 2008, p. 45).

Segundo Lakatos e Marconi (2002, p. 62), a análise documental “é a fase da pesquisa realizada com o intuito de recolher informações prévias sobre o campo de interesse”. Ela foi executada a partir da análise de toda a legislação relacionada ao ensino superior brasileiro, além de documentos de outros países da América Latina, buscando entender os conceitos utilizados e a interferência da legislação neste setor, especialmente no que se refere à avaliação da qualidade na educação superior, tema deste trabalho.

A pesquisa documental é semelhante à pesquisa bibliográfica. No entanto, “enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza, fundamentalmente, das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico [...]” (GIL, 2008, p. 45).

Nem sempre fica clara a distinção entre a pesquisa bibliográfica e a documental, já que, a rigor, as fontes bibliográficas nada mais são do que documentos impressos para determinado público. [...] Nesse sentido, é possível até mesmo tratar a pesquisa bibliográfica como um tipo de pesquisa documental, que se vale especialmente de material impresso fundamentalmente para fins de leitura (GIL, 2008, p. 46).

De acordo com Gil (2008), a pesquisa documental constitui-se em fonte rica e estável de dados e em pesquisa de natureza histórica. Tem credibilidade por contar com documentos que subsistem ao longo do tempo.

2.2 Levantamento dos dados

Tanto a pesquisa bibliográfica quanto a pesquisa documental passam por um processo que envolve algumas etapas. Dentre elas, está a escolha do tema e a identificação do problema a ser pesquisado, para que, em seguida, possa ser identificado o material bibliográfico a ser pesquisado, utilizando-se fontes primárias, secundárias e/ou terciárias, conforme cada caso.

Esta pesquisa passou por todas estas etapas. Após a identificação do objeto a ser pesquisado e da escolha do tema, o material bibliográfico inicial foi selecionado e, a partir deste, outros foram surgindo na medida da necessidade de aprofundamentos que o tema exigia.

Para a revisão da literatura, a maior parte das fontes utilizadas na pesquisa foram secundárias compostas por livros e artigos científicos. Tomou-se o cuidado de buscar trabalhos reconhecidamente destacados em cada área abordada.

A coleta de dados documentais foi feita também a partir de fontes secundárias escritas, contemporâneas e retrospectivas, e fontes primárias, pois foram analisadas a legislação educacional atual e a legislação passada, publicadas no *Diário Oficial da União*, além de

documentos oficiais de outros países relativos aos processos de acreditação e avaliação da educação superior.

2.3 Limitações da pesquisa

Toda pesquisa apresenta limitações, observadas durante o processo. As críticas mais frequentes relativas à pesquisa bibliográfica e à documental referem-se à subjetividade das fontes analisadas. Efetivamente, trata-se de um método subjetivo, pois depende não somente do objeto observado como também do sujeito que faz a observação.

Para minimizar essa limitação, foi selecionado um grande número de obras, observando a visão de diversos autores na pesquisa bibliográfica, bem como um grande número de documentos na análise documental, para garantir a representatividade da análise, evitando um olhar limitado para o objeto da pesquisa.

Com relação aos documentos, buscou-se observar as diversas implicações destes na educação superior e nos processos de garantia de qualidade da educação antes de fazer uma análise crítica da situação destes processos no Brasil.

3 A EDUCAÇÃO SUPERIOR EM UMA SOCIEDADE EM TRANSFORMAÇÃO

[...] a educação deveria mostrar e ilustrar o destino multifacetado do humano: o destino da espécie humana, o destino individual, o destino social, o destino histórico, todos entrelaçados e inseparáveis.

Edgar Morin

Este capítulo traz algumas reflexões sobre a sociedade atual e o papel da educação, especialmente da educação superior. Descreve, ainda, de forma sucinta, os cenários da educação superior na América Latina e no Brasil.

3.1 A educação superior e o seu papel na construção do futuro

Nas últimas décadas, a educação superior vem passando por diversas mudanças, tendo em vista as transformações do mundo e da sociedade, orientadas para uma economia que tem o conhecimento como base, hoje, mais do que nunca, fundamental para a sobrevivência, e conduzida por uma nova dinâmica, uma nova lógica, um novo ritmo, tudo isso ditado pela globalização, pela tecnologia e pela perspectiva da pós-Modernidade.

Este momento de transição entre a Modernidade e a pós-Modernidade traz a necessidade do repensar os conceitos e as práticas em diversas áreas, pois nada parece se ajustar perfeitamente aos antigos padrões.

Neste cenário, ganham força os pensamentos que colocaram a Modernidade e todo o seu imaginário sob intensa crítica e, conseqüentemente, sob suspeita.

No entanto, há uma enorme discussão sobre a existência desta transição para uma nova era e sobre as características e perspectivas deste novo tempo. Os temas da Modernidade e da pós-Modernidade encontram-se sob intenso debate, com trabalhos de grande riqueza e complexidade versando sobre o assunto.

Um dos destacados pensadores do movimento que discutiu a pós-Modernidade foi o francês Lyotard.¹ Sua obra *A Condição Pós-Moderna*, de 1979, rejeita as grandes narrativas modernas, procurando deslegitimá-las, considerando “pós-moderna como incredulidade em relação às metanarrativas. Essa incredulidade é, sem dúvidas, um produto do progresso das ciências, mas que o progresso, por sua vez, pressupõe. À obsolescência do aparelho da

¹ Jean-François Lyotard foi um dos mais importantes pensadores na discussão sobre a pós-Modernidade.

metanarrativa de legitimação corresponde, sobretudo, a crise da filosofia metafísica e da instituição universitária, que no passado contou com ele” (LYOTARD, 1993, p. xxiv, tradução da autora).

A pós-Modernidade passa a constituir um novo paradigma sociocultural, baseado em uma linguagem carregada de signos, que busca romper com o discurso modernista. Porém, ao mesmo tempo em que acompanha as crises do mundo contemporâneo e a extinção dos modelos comunistas/socialistas, critica o capitalismo exacerbado, por perceber a sociedade ameaçada por uma integração mundial pouco cooperativa e, muitas vezes, excludente e causadora de distanciamentos e distorções.

Essas ameaças e distorções tornam o repensar ainda mais necessário, pois a evolução acontecerá, arrastada por um fluxo evolutivo para um futuro cujos rumos a humanidade pode ter influência, mas não terá como impedir.

Dentre tantas áreas que requerem este repensar, a educação parece ser uma das mais significativas, por sua própria característica formadora e por ser a base para a transformação em tantas outras esferas da vida humana. Todo o futuro parece depender da educação como o mais adequado (embora não o único) meio para a difusão do conhecimento, com o necessário entendimento do que seja a formação integral do ser humano neste contexto, compreendendo sua unidade na diversidade e sua diversidade na unidade. Enfim, o homem que se educa com todos os seus sentidos sensoriais, mediante o que vê, o que ouve, o que sente e o que processa de tudo isso, formando a sua paisagem final, a sua visão. Neste sentido, tudo que o cerca e transforma é importante para a sua formação: a escola, a família, a saúde, os amigos, o trabalho e o dia a dia da mídia bombardeante. “A educação do futuro deverá ser o ensino primeiro e universal, centrado na condição humana” (MORIN, 2004, p. 47).

Neste contexto, cresce a discussão em torno do papel que a educação deve assumir, já que ele é estratégico para o desenvolvimento da sociedade contemporânea, especialmente na educação superior, na qual se formariam os líderes, responsáveis pela condução da sociedade. Segundo a visão de universidade de Anísio Teixeira, é na universidade que se constitui “a cultura expressiva das sociedades contemporâneas, de base científica e tecnológica [...]” (Romão, 2011, p. 36). Sua feição clássica seria a de um centro de investigação e pesquisa científica, ideia fortemente defendida por este educador, mas que, no Brasil, não se desenvolveu originalmente segundo seu desejo.

Essa visão clássica do modelo humboldtiano, caracterizado pelo foco na investigação, na pesquisa nas ciências naturais e humanas, com enfoque no desenvolvimento da nação e do indivíduo, visando à “formação dos jovens acadêmicos como cidadãos responsáveis.” (GOERGEN, 2014, p. 566), se perdeu. Este fato tem sido fortemente questionado e debatido em função dos conflitos conceituais e ideológicos em que está mergulhada a educação superior e das transformações advindas de uma nova lógica de uma economia global, impulsionada por ideias ligadas ao conhecimento útil, imediato e rápido, para a satisfação individual e para o consumo prático. A globalização, ao mesmo tempo em que está ligada à ideia de crescimento e progresso, traz o fenômeno da individualização, em que prevalece a ideia de competitividade, e não a de solidariedade. “A concepção da educação [...] do Banco Mundial é evidentemente instrumental para a consolidação do capitalismo neoliberal e tem sido consistentemente criticada por uma poderosa corrente intelectual [...]” (COURT, 1995; OLSSON, 1995; WATSON, 1995 apud YARZÁBAL, 2002, p. 142).

Mesmo diante desses conflitos e debates, é consenso que as Instituições de Educação Superior são as mais importantes “instâncias de produção de conhecimento e formação profissional; desta maneira se constituem em uma das bases do desenvolvimento econômico e social hegemônico na sociedade da economia globalizada” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 97, tradução da autora). Também não há dúvida de que a “universidade destaca-se como um dos principais espaços de produção, organização e difusão do conhecimento” (GOERGEN, 2014, p. 562).

Essa função social da universidade, no entanto, encontra dificuldade de articulação com as expectativas da economia e do mercado, que buscam uma formação que seja útil e aplicável, verificando-se, assim, “clara dissociação entre o desejado sentido social e o efetivo rumo mercadológico da educação superior. Conflitam interesses privados e expectativas sociais, hoje com forte predominância dos primeiros” (GOERGEN, 2014, p. 562).

Mas como as instituições devem se posicionar diante deste novo mundo e destes conflitos?

Este posicionamento é cobrado a todo momento das IES, sendo que algumas não sabem a quem servir, vivendo uma crise de identidade: têm de servir à sociedade e ao mercado, não sabendo lidar com estes dois “patrões”. De outro lado, outras IES definiram o seu papel, estando direcionadas para o que determina o mercado, com um posicionamento claramente voltado para

os interesses privados, não se atendo a uma formação voltada para as necessidades da sociedade buscando o desenvolvimento desta. A educação não tem somente uma função técnica, econômica; ela deve estar comprometida com os valores da sociedade relacionados à sua função de formação do cidadão crítico e centrada em um projeto humano e de nação. Mas, como motor de uma sociedade contemporânea em que a ciência e a tecnologia têm enorme relevância, também não pode ficar alheia ao que acontece no mundo. Assim, o conhecimento deve extrapolar os muros institucionais. Portanto, “é preciso alertar que podem ser anacrônicas aquelas defesas das ideias de uma universidade fundada na universalidade e no saber desinteressado que venham a impedir qualquer movimento no sentido dos novos tempos” (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 32).

A participação das IES no desenvolvimento da sociedade contemporânea é fundamental. Porém, em certa medida, estas devem também se proteger desta participação. Saber dosar essa atuação em cada ação é a grande dificuldade. A velocidade da tecnologia, por exemplo, embora seja importante para o desenvolvimento da sociedade, pode ser perniciososa para a universidade, pois esta última, a partir do momento em que passa a ter que acompanhar tal velocidade, corre o risco de deslocar o seu papel para o constante ajuste do modo de fazer as coisas, levando a instituição a pensar mais na atividade meio do que na atividade fim, que deveria ser a formação. Assim, a universidade, ao mesmo tempo em que deve acompanhar o desenvolvimento tecnológico, precisa, de certa forma, ponderar sobre a velocidade deste desenvolvimento e dosar sua participação. Em muitos momentos, a universidade não sabe o que fazer. Afirma Goergen (apud Dias Sobrinho 2005, p. 12): “Ela está insegura quanto ao seu papel e suas tarefas na sociedade contemporânea”.

Essa universidade, ao mesmo tempo em que tem a missão de transformar a sociedade, está em um momento de transformar-se, para acompanhar os caminhos da evolução. Porém, tem que fazê-lo sem perder seus valores fundamentais e que a caracterizam: o saber, que está no coração da universidade, que é um lugar para o desenvolvimento do conhecimento; e o lugar das ideias, do debate, da crítica, da construção, da liberdade, do pensamento livre de verdades pré-definidas, em que a busca deveria ser pela compreensão do mundo, da sociedade e do ser humano neste contexto. Neste caso, o desenvolvimento seria considerado pela sua relevância para a sociedade e para o ser humano. Este lugar encontra-se ameaçado por uma postura anticrítica e enrijecida. Assim, o momento é incerto.

A exclusão da dimensão crítica do universo da racionalidade acadêmica representa a supressão de um de seus mais eminentes sentidos sociais: o exercício do pensamento

crítico do ser, do presente, do dado, visando sua transformação qualitativa, ou seja, visando o ‘dever ser’. Ora, o ‘dever ser’ não emerge do real, mas é fruto do trabalho do conceito, da transcendência (GOERGEN, 2014, p. 570).

Com a ciência voltada para os interesses econômicos, tem-se “a falsa ideia de que a própria ciência superará os problemas que gera” (GOERGEN, 2014, p. 572). Porém, todo o processo de mudança trazido pela economia global cria uma série de oportunidades de crescimento econômico, porém não garante igualdade de condições entre os países e “não assegura automaticamente a equidade social, nem a eliminação da pobreza, nem a preservação do meio ambiente. Pelo contrário, comprovou-se que a desigualdade social limita o crescimento econômico [...]” (YARZÁBAL, 2002, p. 29). A desigualdade marca a nossa sociedade como um todo, e não poderia ser diferente com relação à educação. O mesmo conhecimento que produz riqueza e desenvolvimento também causa distanciamentos e desequilíbrios sociais. Se este momento gera incerteza às maiores universidades, imagina-se o que causa às instituições de educação superior menores que buscam a qualidade e que convivem ainda com o aumento da concorrência, a escassez de recursos, a falta de visão dos gestores acadêmicos e a atitude restritiva e impositiva dos órgãos que regulam o sistema educacional, fatores que criaram um momento de reflexão importante, porém de muita insegurança. É certo que esta não é a situação de todas as IES e algumas não se preocupam com qualquer desequilíbrio ou desigualdade social que o sistema possa gerar, se atendo a uma oferta descomprometida com a qualidade.

O exercício da cidadania ficou esquecido em meio a tantos interesses econômicos e a própria vida deslocou seus valores para a praticidade e o imediatismo.

Explica Goergen (2014, p. 573):

A própria vida virou mercadoria sem qualidade, breve e sofrida para os marginalizados; longa e confortável, porém igualmente inócua, para os privilegiados. [...] Sobre esta base se organiza a educação superior, limitada à transmissão de conhecimentos úteis e instrumentais.

Mesmo diante de todas essas dificuldades, os níveis educacionais elevam-se e cresce o número de Instituições de Educação Superior, especialmente nos países da América Latina e Caribe, onde as desigualdades mostram-se ainda maiores que nos países desenvolvidos, assim como cresce a importância da educação superior, ressaltando a relevância da universidade como local de produção e difusão do conhecimento em todos os setores da sociedade.

O momento é de debate sobre o compromisso social da educação. Afinal, qual é este compromisso? E é a academia que deve promover este debate sobre o futuro da sociedade e sobre

o papel da educação nesta sociedade, um debate livre de ideias preestabelecidas e comprometido com a justiça social e a dignidade humana.

3.2 Educação superior: um bem público ou um serviço para atender ao mercado?

Uma primeira questão a ser resolvida pela universidade prende-se à sua função, ou seja, à definição do seu papel na sociedade. Atualmente, ela se encontra perdida entre duas funções muito distintas: de um lado, a de oferecer uma educação como bem público, para a formação integral do ser humano, o que incluiria, sim, a profissionalização, mas também as dimensões sociais, culturais, intelectuais, políticas e ético-morais; de outro lado, a de oferecer uma educação meramente econômica e de treinamento profissional.

Se se parte da visão da educação como um bem público, buscando-se o desenvolvimento integral do ser humano e da sociedade por meio deste ser, é de se esperar que a universidade assumira uma postura reflexiva sobre a vida, sobre as pessoas e sobre as relações sociais. Neste sentido, cabe a ela o exercício da crítica da própria sociedade e a preservação de um pensamento reflexivo voltado para os interesses coletivos, públicos. Com base em uma atitude institucional, esta deve promover uma formação comprometida com o desenvolvimento de valores e princípios e formar pessoas capazes de refletir sobre questões que dizem respeito a toda a humanidade, como democracia, justiça, meio ambiente, fome, pobreza, paz, dignidade, igualdade, fraternidade, dentre tantas outras, sob o ponto de vista de sua especificidade, pessoas preparadas para perceber as demandas da sociedade e relacionar temas universais às preocupações locais e regionais. Para que cumpra este papel, a autonomia universitária deve ser preservada, o que tem sido difícil diante da pressão e das demandas do mercado, causando uma crise institucional.

De outro lado, se a educação for entendida como um negócio, um serviço a ser oferecido apenas para atender a interesses individuais e às expectativas do mercado, a sua atuação volta-se para as exigências imediatas da economia. O progresso se relaciona, assim, com o conhecimento útil e com a riqueza material, sem se preocupar com o social. Para esta educação vista como mercadoria, quem define os parâmetros são as grandes potências, os grandes investidores, a quem interessam os *rankings*. Também neste caso a crise institucional se instala, pois há uma clara distorção do papel da universidade, cuja identidade fica perdida entre o que é, o que poderia e o que deveria ser.

É importante ressaltar que não se trata aqui de uma distinção entre a IES pública e a

privada, mas entre aquela que vê a educação como um bem público e aquela que vê a educação como um bem privado. Existem instituições privadas que possuem a visão da educação como um bem público, assim como existem instituições públicas em que está ocorrendo a privatização no sentido de usar o serviço público para interesses privados.

A resolução deste dilema que aflige a universidade hoje é fundamental para a definição do tipo de universidade que se pretende ter e do tipo de sociedade que se pretende formar. Tal entendimento define os rumos institucionais e os compromissos que cada instituição deve assumir e, a partir destes, tudo mais que orienta a formação do estudante e a atuação da própria instituição, sua visão e seus valores.

Ocorre que não se considera saudável uma posição radical em que se “fechariam as portas” da universidade para o desenvolvimento, pois é certo que os tempos atuais trazem novas necessidades e mudanças na vida dos indivíduos e da sociedade. Porém, em que medida a articulação desta universidade com as necessidades do mercado trará para os países uma formação que realmente significará ou contribuirá para o desenvolvimento destas nações? É necessária a busca de equilíbrio, em que as características da universidade como instituição que vê a educação como um bem público possam ser preservadas, porém sem que esta desconsidere as demandas dos novos tempos. Encontrar esse equilíbrio é a grande dificuldade e o grande desafio que deve ser enfrentado pela universidade.

A clássica função de conhecimento geral, preservação da cultura e da erudição, de formação do pensamento reflexivo, de transcendência civilizacional da universidade se depara agora com as tendências da fragmentação, da rapidez, da utilidade ou do valor econômico, da aplicabilidade, do instrumental e organizacional. Como manter a ideia de universalidade perante as demandas de curto prazo da formação técnica e profissional, das necessidades de especialização e das divisões de trabalho, do pragmatismo das pesquisas micro-orientadas, do utilitarismo e particularismo da produção e do consumo de conhecimentos? (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 33).

Os processos de garantia de qualidade da educação estão diretamente relacionados com essa visão institucional. Se o que interessa à instituição é apenas atender ao mercado, qualidade para ela será atender às expectativas fixadas nos *rankings* e padrões internacionais relacionados ao que exigem os grandes grupos investidores. Dessa forma, a qualidade será vista pela ótica do mercado. De outro lado, se o que interessa à instituição é a formação para a cidadania e para o desenvolvimento crítico da sociedade, sua visão de qualidade será direcionada para outros critérios e padrões, relacionados não somente ao mercado, mas também as dimensões sociais, políticas e ético-morais.

Se levarmos em conta os critérios de equidade e justiça social associados ao conceito de educação como bem público, temos que concluir que não é de qualidade um sistema educativo que marginaliza partes e, muitas vezes, a maioria da população nacional. (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 4, tradução da autora).

Assim, a definição do seu papel é fundamental para que a IES se posicione diante das demandas que precisa atender e para que os processos de garantia de qualidade venham a contribuir efetivamente para o desenvolvimento institucional.

O papel e o lugar da educação superior na sociedade se refere à sua pertinência. No desenvolvimento deste papel, devem estar incluídas várias questões, dentre elas as relacionadas ao mundo do trabalho, além das demandas da sociedade. A pertinência é um dos critérios que devem fazer parte dos processos de garantia de qualidade. “Pertinência e qualidade [...] estão intimamente ligados, são conceitos interdependentes, como as duas faces de uma mesma moeda” (TÜNNERMANN, 2008, p. 15).

As ações de uma IES devem estar conectadas com o meio em que ela atua, com o contexto social no qual se insere. A relevância da instituição se relaciona com o sentido de sua atuação e do que desenvolve em seu entorno.

Não é o caso de pensar a pertinência em um sentido restrito à prestação de serviços à comunidade, mas de uma forma abrangente, buscando o sentido social em todas as atividades da instituição, sejam elas de ensino, pesquisa ou extensão. “Noutras palavras, para responder ao postulado da pertinência, não basta a universidade construir pontes extensivas à sociedade, mas é preciso que ela repense por inteiro sua atuação na perspectiva do social” (GOERGEN, 2008, p. 2).

A necessidade que se apresenta pode ser a do desenvolvimento de um novo formato de universidade, sabendo-se que não é papel da universidade apenas atender ao mercado; ela tem uma função muito maior, relacionada à razão de sua própria existência. Este novo formato exigirá um repensar crítico não somente sobre o que a educação, como um bem público e direito de todos, terá que oferecer, mas também um olhar para o próprio ambiente institucional, tornando-o mais adequado ao ensino à aprendizagem, pois “nos últimos anos [...] os planos e programas de estudo tornaram-se obsoletos e ineficazes, os currículos tornaram-se rígidos e desiguais [...] dificultando as possibilidades de interdisciplinaridade [...]” (YARZÁBAL, 2002, p. 58). É uma tarefa que se inicia com a reconstrução das bases, dos sentidos, da visão, dos valores, e vai até a sua completa reorganização, considerando, prioritariamente, a sua pertinência – ou seja, o papel

que desempenha na sociedade, no contexto em que está inserida e sua capacidade de contribuir efetivamente, para o desenvolvimento desta sociedade.

3.3 Cenário da educação superior na América Latina e Caribe

Os países da América Latina e Caribe apresentam, atualmente, um cenário da educação superior muito diferente daquele de poucas décadas atrás.

As principais mudanças que alteraram consideravelmente este cenário foram: a expansão quantitativa das instituições de educação superior, iniciada no final dos anos de 1980 e intensificada a partir do final dos anos de 1990; e a diversificação das instituições de educação superior, passando o setor a contar com vários tipos de instituição, de programas e de cursos.

O número de matrículas na educação superior na América Latina e Caribe, de acordo com Segrera (2008), passou de pouco mais de 7 milhões em 1995 a 15 milhões em 2005, sendo aproximadamente 50% nas instituições privadas. A maior concentração, em torno de 60%, ocorre em apenas três países da América Latina: Brasil, Argentina e México.

A educação pública, mais concorrida, fica apenas acessível aos estudantes que frequentam melhores escolas na educação básica, tornando-se mais bem preparados para concorrer a uma vaga. Para os que tiveram educação básica de pior qualidade, por terem menores recursos, o ingresso na educação superior se dá nas instituições de educação superior privadas, normalmente, de pior qualidade. “No Brasil, 74% dos estudantes matriculados em universidades pertencem ao quintil 1, mais elevado, e somente 4% ao menos elevado; no México a proporção é de 58 e 6; no Chile de 65 e 8; e no Equador de 42 e 6” (SEGRERA, 2008, p. 17, tradução da autora).

Em alguns países, como México, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, Chile e Brasil, as ofertas privadas superam amplamente as públicas. Um caso exemplar da liberação do mercado na educação superior é o Brasil onde o setor privado detém 73% das matrículas e 90% das instituições (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 115, tradução da autora).

Landinelli (2008) afirma que toda essa expansão da educação superior na América Latina e Caribe se deu em razão da melhoria dos níveis de escolaridade da população, das mudanças culturais e daquelas que ocorreram no mundo do trabalho, que aumentaram a procura das mulheres pela educação superior e, da busca por boas colocações, associada à melhoria no mercado de trabalho por meio da capacitação.

Nesta região, o predomínio da educação pública também cedeu lugar à privatização do ensino superior, em função da redução dos investimentos do Estado em educação e da abertura

para a iniciativa privada.

Na América Latina, depois da Reforma de Córdoba (1918), a reforma dos anos 80 e 90, caracterizada por desinvestimento e privatização na Universidade, foi uma autêntica contrarreforma. Serviu mais para alterar e deformar as universidades do que para reformá-las, para que pudessem cumprir sua missão, diante das rápidas mudanças na sociedade do conhecimento. Em 1950 havia na América Latina e no Caribe cerca de 75 universidades, a maioria delas públicas; em 1995 tinham passado para 812, das quais 60% eram privadas; e em 2002 para 1213 (69,2 privadas), como já apontamos (MOLLIS, 2003; GARCÍA, 2006 apud SEGRERA, p. 23 e 24, tradução da autora).

As instituições foram incentivadas pelos organismos multilaterais a promover reformas significativas para a adequação ao contexto da globalização e à tendência mundial. Diversos órgãos, como o Banco Mundial, demonstraram em suas diretrizes, dentre outras questões, a intenção de passar para o setor privado as funções educacionais, conforme prescreve a reforma educacional, que visava

à diminuição dos subsídios para a ciência e a pesquisa, o controle seletivo do Estado na distribuição dos recursos financeiros, a expansão das instituições e das matrículas privadas, a promulgação de leis de educação superior e a criação de órgãos para avaliar as instituições universitárias (MOLLIS, 2008 apud SERAFIM, 2011, p. 254).

A intenção do Banco Mundial de “repassar as funções educacionais ao setor privado, especialmente nos casos em que o Estado não consegue ampliar o acesso às universidades, pode ser observada [...] em países como Chile e Brasil” (SERAFIM, 2011, p. 259).

Ocorre que as instituições de educação tiveram que se ajustar a toda essa expansão acelerada para receber estudantes imbuídos de diversos interesses e, muitas vezes, muito mais preocupados com sua ascensão social e com o desejo de conseguir uma boa colocação no mercado de trabalho do que propriamente com sua formação. Não que esta intenção não seja legítima, pois a universidade sempre foi uma porta de ascensão social, porém, a instituição de educação superior tem mais a oferecer em termos de formação e o estudante deve buscar mais do que somente um diploma. Para atender a estes estudantes com distintos pensamentos, os sistemas educacionais nos países da América Latina e Caribe tiveram que se diversificar, criando os mais diferentes tipos de instituições de educação para atender aos mais variados interesses. São instituições públicas, privadas, universitárias, não universitárias, de pesquisa, de ensino apenas para capacitação profissional, de educação tecnológica, de elite, de massa, com e sem fins lucrativos, especializadas por campo do saber, de formação docente e credenciadas para oferta apenas de pós-graduação, dentre outras. São instituições muito diferentes em tamanho, propósitos, visão, missão, forma de atuação, público alvo e organização administrativa. “Na

verdade, o panorama regional mostra que as instituições de educação superior diferem em vários aspectos, tais como [...] sua organização e propósitos, [...] sua adaptação ao ambiente local e sua ligação especial com as necessidades do meio” (LANDINELLI, 2008, p. 2, tradução da autora).

Na América Latina, existem grandes desigualdades na oferta de educação superior “com relação à população atendida, à qualidade e pertinência do tipo de educação oferecida, aos níveis de formação dos docentes e à incorporação dos conteúdos provenientes da “Sociedade do Conhecimento” (LAMARRA, 2013, p. 31-32 tradução da autora.) Tais desigualdades têm-se acentuado, pois apenas uma pequena parcela da população tem acesso à educação de qualidade, distanciando-se da grande maioria da população, que tem como oferta “uma educação de baixa qualidade, desatualizada com relação aos conhecimentos e à tecnologia e com docentes, muitas vezes, desatualizados e escolas com condições de infraestrutura e equipamentos muito precárias” (LAMARRA, 2013, p. 32 tradução da autora).

Diante da heterogeneidade do sistema educacional na região da América Latina e Caribe, um fator importante a ser considerado prende-se à segmentação social ocorrida, baseada no tipo de instituição. A unidade de pensamento de um sistema educacional com orientação voltada à formação para o desenvolvimento da sociedade, aparentemente, se perdeu, não sendo prioridade. Além disso, as IES tiveram que receber um novo estudante, de classe social diferente daquela a que estavam acostumadas a receber: formação básica deficiente; possibilidade de se envolver com os estudos apenas em tempo parcial; pouca capacidade de conciliar o estudo com suas atividades profissionais e de se envolver minimamente com sua formação humana e cidadã.

O sistema se ajusta a esse estudante e se reorganiza, mediante propostas institucionais adequadas às suas expectativas, inclusive aquela de apenas obter o diploma, entendido como uma condição para o sucesso profissional.

Essas propostas de educação buscam, prioritariamente, atender às possibilidades e especificidades destes estudantes. Somente depois é que se ajustam ao que é possível oferecer, relegando a formação a segundo plano.

Alinhado com esta situação, um componente dinâmico que tem alimentado a expansão do sistema tem sido a produção de propostas institucionais muito diferentes em termos de importância, reputação e qualidade, colocadas em uma gradação de categorias maiores ou menores, desenvolvidas em conformidade com a consideração dos hábitos e possibilidades de consumo educacionais imputados aos alunos provenientes de diferentes segmentos sociais e culturais (LANDINELLI, 2008, p. 4, tradução da autora).

Em alguns dos países da América Latina seria impróprio falar de um sistema educacional,

mas sim de um conjunto de instituições distintas, com comportamentos e finalidades muito diferentes, sem um pensamento orgânico voltado para a consecução de objetivos ligados ao desenvolvimento destes países.

Toda a expansão da educação superior nos países da América Latina e Caribe não conseguiu resolver a contento a questão da ampliação do acesso de estudantes pertencentes à população menos favorecida economicamente a este nível de educação, embora existam em alguns programas de financiamento e bolsas, porém de baixa cobertura. Também não resolveu satisfatoriamente o problema da permanência destes estudantes na educação superior, o que é demonstrando pelos altos índices de evasão.

Nos últimos anos, a situação tem piorado em razão das crises econômicas e sociais ocorridas em muitos países da América Latina, que desestabilizam vários setores, não somente o educacional. No momento das ações de recuperação econômica, não se assegura à educação a destinação dos recursos financeiros necessários para seu desenvolvimento. Em muitos casos, a educação não é prioridade política, embora devesse ser.

Na América Latina e Caribe, a acelerada expansão da educação superior e a diversificação do setor educacional dificultam muito a implantação de mecanismos de garantia de qualidade, tendo em vista os diferentes desenhos encontrados em cada instituição e a necessidade de ajustá-los a cada um desses formatos.

De modo geral, o cenário é de um setor segmentado, diversificado e desconectado, que não se configura como sistema, mas apenas como um aglomerado de instituições.

3.4 Expansão da educação superior no Brasil

A universidade no Brasil, em relação a outros países da América Latina, surgiu com muito atraso, um século após sua Independência.

Após a Primeira República, o processo de industrialização, ocorrido por meio de multinacionais, não encontrou no Brasil as condições necessárias para desenvolver seus produtos; a tendência foi importar ciência e tecnologia, e não de desenvolvê-las aqui. Tal prática significou um atraso, até hoje não superado, em pesquisa de ponta, em comparação com outros países, apesar dos avanços existentes em algumas áreas. Este atraso pode ser percebido na pauta de exportação brasileira. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), considerando os resultados demonstrados no documento Balança Comercial

Brasileira 2013, 46,7% dos produtos brasileiros exportados ainda são primários, de baixo valor agregado.

O crescimento da educação superior no Brasil, a partir de 1945, se iniciou em função do crescimento da classe média e das mudanças ocorridas no País relacionadas à intensa intervenção do Estado na economia, com a promoção da industrialização, o que resultou na redução do poder dos latifundiários e no aumento do poder da burguesia industrial.

[...] a economia brasileira vinha se desenvolvendo [...] como exportadora de alimentos e matérias-primas, e importadora de bens industrializados e combustíveis, até que as contradições geradas por esse desenvolvimento determinaram a progressiva substituição de importações por manufaturados locais. A partir de 1937, o Estado assumiu um novo papel: intervenção direta e intensamente na economia, promovendo a industrialização (CUNHA, 2007, p. 205).

O número de instituições cresceu significativamente, e o País passou de 5 universidades em 1945 para 39 universidades em 1964:

No período que vai de 1945 a 1964, a sociedade brasileira viveu um tempo de liberdades democráticas onde intelectuais, estudantes, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) atuavam fortemente em direção à democratização da educação, gestando neste período propostas inovadoras para a educação superior (MARQUES, 2013, p. 69).

A partir da década de 1970, esse crescimento foi ainda mais acentuado, com a ampliação das instituições particulares e a abertura de inúmeras universidades e faculdades, abrindo-se as portas para a proliferação das instituições privadas de educação superior no País.

A Reforma da Educação Superior de 1968 visualizou a expansão das universidades públicas e a abertura para a proliferação das instituições privadas de educação superior como parte do processo de desenvolvimento econômico do País. Nesta ocasião, o número de vagas na educação superior era insuficiente para atender a uma demanda reprimida e crescente e os recursos públicos eram escassos, o que possibilitou o investimento da iniciativa privada, na expectativa de obtenção de lucros. “A universidade deixa de ser a referência privilegiada de organização deste nível de ensino, multiplicando-se, a partir dos anos 70, instituições isoladas de educação superior [...]” (MARQUES, 2013, p. 70).

No início da década de 1990, com a privatização da economia, a redução da capacidade de investimento do Estado e o processo que intensificou a inserção do Brasil no cenário mundial, o investimento privado na educação superior aumentou significativamente. Conseqüentemente, o número de instituições e de vagas para o ensino superior aumentou muito e rapidamente. “Entre 1995 e 2002, as matrículas no setor privado passam de 60% para 70% do total de matrículas na

educação superior, tendo aumentado de 1,7 milhão para 3,5 milhões de estudantes neste período [...]” (MARQUES, 2013, p. 71).

Essa grande expansão da educação superior no Brasil, iniciada nos anos de 1970, foi intensificada nos anos finais do século XX, acelerando-se no início do novo século.

Grandes grupos empresariais investiram no setor educacional, distanciando-o da ideia de uma educação voltada para a sociedade e direcionando-o para uma educação voltada para o mercado, com forte preocupação em aumentar o número de vagas e em possibilitar o acesso do maior número possível de estudantes à educação superior, na maioria das vezes, com pouca preocupação com a qualidade dessa oferta.

Dados do Censo da Educação Superior de 2012, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)², revelam que na última década, a partir de 2000, a educação superior no Brasil, especialmente no setor privado, apresentou grande crescimento. Em 2012, o Brasil tinha 2.416 instituições de educação superior, das quais 87,4% privadas. Do total de instituições, 84,6% eram faculdades e instituições isoladas não universitárias, 8,0% universidades, 5,7% centros universitários e 1,7% Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e Centros Federais de Educação Tecnológica (TABELAS 1 e 2).

Tabela 1 – Evolução do número de Instituições de Educação Superior, segundo a categoria administrativa – Brasil – 2009-2012

ANO	TOTAL	Categoria Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
2009	2.314	94	84	67	2.069
2010	2.378	99	108	71	2.100
2011	2.365	103	110	71	2.081
2012	2.416	103	116	85	2.112

Fonte: MEC/Inep. Tabela elaborada pela Deed/Inep

² O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira é um órgão vinculado ao Ministério da Educação que reorganizou o sistema de levantamentos estatísticos e teve como eixo central de atividades as avaliações em praticamente todos os níveis educacionais.

Tabela 2 – Evolução do número de Instituições de Educação Superior, segundo a categoria Acadêmica – Brasil – 2009-2012

ANO	TOTAL	Organização Acadêmica			
		Universidade	Centro Universitário	Faculdade	IF e Cefet
2009	2.314	186	127	1.966	35
2010	2.378	190	126	2.025	37
2011	2.365	190	131	2.004	40
2012	2.416	193	139	2.044	40

Fonte: MEC/Inep. Tabela elaborada pela Deed/Inep.

Porém, embora 87,4% das instituições sejam privadas e as instituições não universitárias (faculdades e outras isoladas) representem 84,6% do setor, as universidades tem o maior número de vagas ofertadas e concentram 54,2% das matrículas na graduação. Se considerarmos todas as instituições universitárias (universidades, centros universitários, IF e Cefet), este percentual sobe para 71,2% de matrículas de graduação. (TAB. 3).

Tabela 3 – Evolução do número de matrículas de graduação, segundo a Organização Acadêmica Brasil – 2009-2012

Organização Acadêmica	2009	2010	2011	2012
Total	5.954.021	6.379.299	6.739.689	7.037.688
Faculdade	1.784.046	1.990.402	2.084.671	2.027.982
Centro Universitário	795.033	836.680	921.019	1.085.576
Universidade	3.306.845	3.464.711	3.632.373	3.812.491
IF/CEFET	68.097	87.506	101.626	111.639

Fonte: MEC/Inep. Tabela elaborada pela Deed/Inep.

Na primeira década do século XXI, em função de uma política de governo que programou a expansão da Rede Federal de Educação Superior, foram criadas até o final de 2011, 14 universidades federais e mais de 100 novos *campi*. O forte investimento nas universidades públicas federais, com o credenciamento de novas instituições, a ampliação de vagas das universidades existentes e a criação de cursos e campi, proporcionou um significativo aumento de matrículas nas instituições públicas federais.

Mesmo com toda a expansão e com todo o investimento da iniciativa privada na educação superior, não seria correto afirmar que houve democratização do acesso a este nível de ensino no País, considerado muito pequeno (o Brasil tem aproximadamente 15% dos jovens na educação

superior) em relação a outros países: “[...] há países em que 70 ou 80% dos jovens com idades compreendidas entre os 18 e 24 anos frequentam estudos superiores” (MOURA, 2003, p. 32).

E mesmo com o pequeno acesso à educação superior o Brasil ainda passa por um grave problema de evasão, com índices altos de desistência, sendo a falta de recursos financeiros uma das razões para o abandono nos cursos de graduação.

O Brasil oferece atualmente dois importantes programas que buscam facilitar o acesso ao ensino superior e também minimizar o problema da evasão, causado em grande medida, pela falta de recursos dos estudantes, e aumentar o acesso ao ensino superior: o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva por parte do Ministério da Educação; e o Programa Universidade para Todos (ProUni), que consiste na concessão de bolsas em troca de isenção fiscal, criado em 2005, podendo ser parciais (50%) ou integrais.

O FIES é um Programa atrelado à qualidade, pois a matrícula dos estudantes depende da avaliação positiva dos cursos pelo Ministério da Educação. Além disso, com base nas mudanças determinadas pela Portaria Normativa 21, de 26 de dezembro de 2014, que alterou dispositivos da Portaria Normativa 10, de 30 de abril de 2010, passou-se a exigir dos estudantes a partir de março de 2015, um desempenho mínimo no ENEM: 450 pontos e nota diferente de zero na redação.

Outra mudança importante no FIES no ano de 2015 se refere às alterações cadastrais para fins de revisão de mensalidades que ficaram condicionadas a um reajuste dos preços praticados pelas IES não superior à inflação do período (6,4%). Esta medida foi anunciada pelo Ministério da Educação no dia 12 de fevereiro de 2015.

De acordo com Flores Filho (2015), especialista em Direito Educacional, esta é uma medida arbitrária, pois as mensalidades escolares são reguladas por lei e controladas por planilha de custos, não havendo vinculação do aumento com a inflação.

Se custos com docentes, com aperfeiçoamento da infraestrutura, com alterações curriculares e até mesmo com variação de tributos justificam uma alteração de preço – tecnicamente denominada revisão, diferentemente do reajuste, que teria fundamento em um índice previamente pactuado – é totalmente ilegal a conduta de impor uma limitação por meio de decreto ou portaria e, por isso, torna-se ainda mais grave e arbitrária a imposição de uma espécie de desconto para a instituição que desejar continuar contratando com o fundo (FLORES FILHO, 2015, p. 1).

Aparentemente o MEC pretende reduzir o volume de recursos usados no FIES, e o controle de reajuste é um meio de conseguir essa redução. Conforme afirma Flores Filho (2015,

p. 1), com esta atitude o governo “age como um monopolista que usa seu poder econômico para coagir seus parceiros a ofertar descontos [...]”, criando com isso um problema para os estudantes, que “acabarão sendo prejudicados por problemas no equilíbrio econômico-financeiro da instituição”.

A Portaria Normativa 1, de 2 de janeiro de 2015, que regulamenta os processos seletivos do ProUni para 2015, determina que não podem ser inscritos estudantes com nota no Enem inferior a 450 pontos nem cuja nota na redação tenha sido zero. Este é um critério de qualidade mínimo exigido relacionado ao Programa.

Trata-se de um programa voltado para estudantes da rede pública ou estudantes bolsistas da rede particular com renda familiar de no máximo três salários mínimos. Embora já tenha atendido, desde sua criação, um grande número de estudantes, com bolsas parciais e integrais, oferece ainda um percentual pequeno de bolsas semestrais em relação ao número de matrículas no ensino superior no Brasil.

Estes dois programas, embora ajudem, não conseguem resolver o problema do baixo percentual de jovens no ensino superior e muito menos o da inclusão dos mais pobres neste nível de escolaridade. De acordo com o Censo da Educação Superior 2012, a taxa de escolarização bruta do quintil mais rico da população, ou seja, o 5º quintil de renda, que diz respeito aos 20% mais ricos, supera em mais de dez vezes a taxa bruta do 1º quintil de renda da população, que se refere aos 20% mais pobres. Este dado demonstra a desigualdade existente na educação superior, considerando-se a renda do estudante. Tem-se, assim, além de uma baixa inserção, uma grande exclusão dos mais pobres ao acesso ao ensino superior.

4 PROCESSOS/MECANISMOS DE GARANTIA DE QUALIDADE

A arte de interrogar não é tão fácil como se pensa. É mais uma arte de mestres do que de discípulos; é preciso ter aprendido muitas coisas para saber perguntar o que não se sabe.

Jean-Jacques Rousseau

Este capítulo descreve os processos utilizados atualmente para assegurar a qualidade na educação superior. Para tanto, faz-se uma reflexão sobre o conceito de qualidade, apontando para o que seria qualidade em educação. Na sequência, procura-se conceituar a avaliação e a acreditação, os dois mecanismos de garantia de qualidade mais utilizados na educação superior.

4.1 A busca pela garantia de qualidade na educação

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), por meio do Documento *Política para a Mudança e Desenvolvimento na Educação Superior* (1995), iniciou uma discussão em torno dos conceitos de qualidade, configurando um “processo que levou às conferências regionais (Havana, 1996; Dakar, Tokio, Palermo, 1997, e Beirut, 1998) e à Conferência Mundial sobre a Educação Superior (WCHE, por sua sigla em inglês, 1998)” (SEGRERA, 2006, p. xlvii, tradução da autora).

De acordo com Segrera (2006), todas estas conferências geraram, a partir de discussões sobre qualidade na educação superior, diferentes enfoques sobre o tema, recomendações e propostas para cada região.

Em todos os casos e em todos os documentos gerados nestes debates, vê-se a garantia de qualidade na educação superior como um grande desafio a ser enfrentado, especialmente pelos países em desenvolvimento. Trata-se de um tema que ganhou grande importância. Com a necessidade de se buscar essa qualidade, “os sistemas de acreditação têm-se convertido em fenômenos de grande centralidade em quase todos os países” (DIAS SOBRINHO, 2012, p. 17, tradução da autora).

De acordo com Lamarra (2013), na América Latina, surge, a partir da década de 1990, o Estado Avaliador, como consequência da rápida expansão do ensino superior, produzindo grande aumento do número de instituições privadas, acelerado crescimento do número de estudantes e diminuição do investimento público na educação superior. O Estado Avaliador surgiu para que fossem criados critérios que pudessem verificar os níveis de qualidade e pertinência

institucionais. A partir daí, os processos de avaliação de qualidade na educação tiveram início na América Latina no final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, começando pelo

[...] México, em 1989, pela integração deste país ao NAFTA e pela necessidade de assumir os processos que, por muitas décadas, tiveram seus novos parceiros – Estados Unidos e Canadá – na avaliação e acreditação da educação superior. Durante a década de 90, foram expandindo em outros países da América Latina: em 1990, no Chile, com a recuperação democrática, para atender ao problema das múltiplas universidades privadas criadas durante a ditadura; em 1993, no Brasil, através do PAIUB, que consistiu em um programa de avaliação da qualidade, de adesão voluntária, organizado e conduzido pelas próprias universidades; na Argentina, em 1995, com a sanção da Lei de Educação Superior e a organização e implantação da CONEAU, em 1996 (LAMARRA, 2013, p. 33 tradução da autora).

Tanto a avaliação quanto a acreditação são mecanismos reconhecidos como fundamentais para que a qualidade possa ser atestada. Segre (2006) define qualidade, avaliação, garantia de qualidade e acreditação como conceitos inter-relacionados. De acordo com Dias Sobrinho (2012), *avaliação e acreditação* são palavras similares e diferentes ao mesmo tempo. Algumas vezes, se mesclam, e a avaliação acaba sendo a base para a acreditação. Mas em outros casos isto não acontece. A avaliação vai fornecer informações e comprovações para que a acreditação possa ocorrer. Ou seja, a acreditação, neste caso, se serve dos resultados da avaliação para atestar a qualidade de uma IES ou de um curso.

A Conferência Mundial de Educação Superior (CMES, UNESCO, Paris) “favoreceu um sistema em que a qualidade e a relevância devem andar de mãos dadas [...] desde então a acreditação, [...] tomou mais preeminência na agenda internacional” (GINKEL Y DIAS, 2006, p. 37, tradução da autora).

Sanyal y Martin (2006) afirmam que a garantia de qualidade pode se dar interna ou externamente. Internamente, por um processo de avaliação que garanta o cumprimento dos objetivos e padrões definidos pela própria instituição, pois “a autoavaliação é um elemento fundamental da maioria dos procedimentos de acreditação” (Sanyal y Martin, 2006, p. 12, tradução da autora) e externamente por supervisão de padrões definidos por uma organização alheia à instituição. “Tanto a avaliação interna como a revisão externa são componentes cruciais de qualquer sistema de garantia de qualidade bem desenvolvido” (SEGRERA, 2006, p. xlvi, tradução da autora).

Afirmam Sanyal y Martin: “A garantia de qualidade implica uma série de práticas, entre as quais podemos distinguir três mecanismos” (2006, p. 5, tradução da autora). Estes mecanismos são: auditoria, avaliação e acreditação.

A auditoria ocorre em poucos países. Examinam apenas se uma instituição (ou uma unidade) possui um sistema de garantia de qualidade e verifica se é suficiente. De acordo com os autores supracitados, é apenas um primeiro passo para o processo de garantia de qualidade.

A avaliação e a acreditação ocorrem com base na análise de todos os processos, práticas, programas e serviços, levando em conta o contexto, os métodos utilizados, as pessoas envolvidas e os objetivos institucionais. A diferença é que a acreditação é um método de garantia externa de qualidade e é mais utilizado do que a avaliação. De toda forma, para que se possa acreditar é preciso avaliar. Ou seja, a avaliação deve ser utilizada para que ocorra a acreditação.

Mesmo que com diferentes processos/mecanismos, a garantia de qualidade, assunto presente em inúmeros debates, apresenta-se sempre como uma grande preocupação no âmbito da educação superior em todo o mundo. O “primeiro e fundamental compromisso das universidades é com a qualidade do ensino e da pesquisa” (DIAS SOBRINHO Y GOERGEN, 2006, xl, tradução da autora).

Quando a questão é medir a qualidade e buscar um processo ou um mecanismo para que se possa garantir esta qualidade, pois muitas características que podem estar relacionadas à qualidade não são possíveis de serem medidas, o debate em torno deste tema esbarra sempre na difícil definição do conceito de qualidade. O que é qualidade, afinal?

4.2 O que é Qualidade

Definir o conceito de qualidade é uma tarefa complexa. Quando essa definição se relaciona com a educação superior, a complexidade aumenta, somando-se à complexidade do próprio momento por que passa a educação superior no mundo, em função das mudanças relacionadas à globalização, às tecnologias da informação e comunicação, ao maior interesse pela educação superior e a outros tantos fatores que geram uma grande discussão em torno do papel da universidade e de sua identidade.

Vive-se em um “espaço de transição entre um modelo tipo ideal weberiano de educação tradicional e um outro de educação superior neoliberal” (MOROSINI, 2014, p. 386). Morosini (2014) se refere ao modelo de universidade tradicional como aquele voltado ao bem social, com o sentido de promover a cultura e servir à comunidade, e ao modelo neoliberal, voltado para uma formação para o mercado e para a prestação de contas à sociedade da qualidade da educação oferecida.

No primeiro modelo, a universidade é um espaço de desenvolvimento do conhecimento voltado para a sociedade, para o coletivo, para a cidadania. No segundo, volta-se para o indivíduo, para o mercado, para o desenvolvimento pessoal, privado. Essa percepção influencia diretamente a noção do que é qualidade para cada indivíduo e para a sociedade.

Com apoio nos fundamentos filosóficos e políticos envolvidos no conceito de qualidade, é fundamental compreender inicialmente que qualidade é algo relativo, tratando-se de “um conceito multidimensional, que depende, em grande medida, do contexto[...]” (SEGRERA, 2006, p. xlvi, tradução da autora).

Conforme definição de Harvey & Green (1993), a qualidade é relativa ao usuário do termo e às circunstâncias em que ele é usado. Significa coisas diferentes para pessoas diferentes. É um conceito que algumas vezes se relaciona com processos e outras com o produto. Dessa forma, a mesma pessoa pode adotar diferentes contextualizações em diferentes momentos. Daí a dificuldade em se definir o termo.

No processo educativo, há uma variedade de envolvidos, como estudantes, empregadores, docentes, corpo técnico-administrativo, o próprio governo, agências de financiamento, órgãos acreditadores e avaliadores. Assim, como definem Harvey & Green (1993), a qualidade, sendo relativa ao usuário do termo e às circunstâncias em que ele é usado, vai significar coisas diferentes para pessoas diferentes. Cada envolvido terá uma perspectiva distinta de qualidade e, também, diversas perspectivas em momentos diferentes. Por esta razão, é bastante difícil definir quais fatores seriam determinantes para garantir a qualidade na educação superior. Ou seja: Como se avalia a qualidade na educação superior?

Para alguns, qualidade é vista como algo absoluto, indiscutível, evidente. Explicam (Sallis & Hingley, 1991, p. 3): “Como absoluto [qualidade] é de natureza semelhante à verdade e à beleza” Para outros, a qualidade deve ser entendida em termos de padrões que devem ser atingidos ou ultrapassados para se obter uma classificação de qualidade. Para outros, ainda, não existe um limiar em que a qualidade possa ser julgada; ao contrário, a qualidade é em relação aos “processos”, que resultam em padrões desejados. Se um produto (ou serviço) atinge as exigências durante o processo, então tem qualidade, independentemente do resultado.

O entendimento sobre o que significa qualidade é, muitas vezes, intuitivo. Percebe-se a qualidade, embora não se consiga defini-la. É um conceito escorregadio, como liberdade, igualdade, justiça; ou seja, fácil de perceber, mas difícil de definir. Pirsig (apud Lamarra 2012, p.

668) afirma: “Não sei o que é qualidade, mas quando a vejo eu a reconheço” (tradução da autora).

Segundo Lamarra (2013), alguns autores tentaram definir o que é qualidade em educação, mas desistiram da tarefa e começaram a enumerar o que comporia essa qualidade, procurando estabelecer critérios para que a avaliação fosse possível com base nesses critérios.

Como um termo relacionado a valor, é ligada ao que é bom e ao que vale a pena. A percepção de valor é algo que se obtém da equação de benefícios menos custos. Assim, se a percepção dos benefícios existentes em um produto ou serviço cresce, a percepção de valor também cresce.

De acordo com Harvey & Green (1993), os diversos conceitos de qualidade podem ser agrupados em cinco categorias distintas, mas inter-relacionadas: **excepcional, perfeição, adequação à finalidade, custo-benefício e transformadora.**

A compreensão das diferentes concepções de qualidade de acordo com as preferências dos interessados pode ajudar na determinação de critérios para avaliar a qualidade no ensino superior.

- **Excepcional**

A primeira noção de qualidade, vista como algo excepcional, parte do princípio de que se trata de algo especial. Os autores definem três variações.

a) Visão tradicional – define qualidade como algo distinto, ou especial, de altíssima classe. Trata-se de uma visão bastante elitista de qualidade. Não é uma noção que associa a qualidade a uma avaliação seguindo um conjunto de critérios, mas algo indiscutível, irrefutável, inerente àquele produto ou serviço. Pode ter existido um tempo em que a característica tradicional, a modesta escala das atividades das instituições de educação superior e o nível de confiança no trabalho público faziam com que a qualidade fosse tomada como certa, como no conceito de qualidade tradicional, tal como definido por Harvey & Green (1993), que não oferece pontos de referência para medir a qualidade. Ela não tenta definir qualidade. É uma qualidade sabida e tida como certa. Nos dias atuais, isto não é mais possível, pois a concorrência entre as instituições de educação superior se intensificou, fazendo com que as instituições busquem uma diferenciação pela excelência em determinadas áreas. Além disso, o nível de exigência dos envolvidos com a educação aumentou significativamente e a escolha se tornou algo possível. Assim, a avaliação baseada em critérios preestabelecidos passou a ser algo necessário, esperado, e este conceito tradicional de qualidade seria algo inútil, pois não forneceria meios definíveis de

determinação da qualidade.

b) Visão consagrada à excelência – define qualidade como superação de padrões muito altos ou como a noção de superação de um conjunto de normas. A excelência é, normalmente, usada como sinônimo de qualidade. Trata-se de uma visão também elitista, parecida com a visão tradicional, tendo em vista que os padrões são quase inatingíveis. Algumas IES se encaixam nesta definição, como os chamados “centros de excelência”, ou seja, instituições que são julgadas pela sua reputação e pelo alto nível de seus recursos e serviços, que captam os melhores estudantes, oferecem um ambiente rico em oportunidades de desenvolvimento e, conseqüentemente, formam os melhores estudantes – garantia assegurada, até mesmo, pela melhor entrada.

c) Visão da conformidade com os padrões – define qualidade como uma noção atribuída a um produto (ou serviço) que atenda aos padrões mínimos estabelecidos, tendo passado por uma série de critérios de qualidade. Neste sentido, é o resultado de um controle de qualidade em conformidade com as normas. Neste caso, há um ponto de referência. Quem estiver em conformidade com os padrões, passará no limite de qualidade. Trata-se de uma abordagem ligada aos padrões. Assim, se os padrões são elevados, isto implica a melhoria da qualidade. Ou seja, a qualidade e os padrões são ligados. Nesta perspectiva, a busca é pela manutenção dos padrões e, se possível, pela melhoria deles. Os padrões são percebidos como objetivos a serem alcançados. No ensino superior, esta abordagem da conformidade com os padrões, é muito utilizada. A qualidade é vista como a manutenção e a melhoria dos padrões. Nesta definição entram as agências de avaliação e acreditação tanto do governo quanto da iniciativa privada, que estabelecem um conjunto de normas que devem ser cumpridas e que implicam a melhoria do corpo docente, da infraestrutura, incluindo aí laboratórios, biblioteca e outros recursos, dos cursos e programas. Os sistemas de avaliação externa tentam assegurar a comparabilidade entre as instituições e os cursos. No entanto, permite que padrões diferentes se ajustem a diferentes tipos de instituições, pois são relativos, e não absolutos. Este é um problema que gera muita discussão, pois assume-se que, sendo os padrões relativos e a qualidade ligada à conformidade com estes padrões, algo pode ser considerado de qualidade se estiver ajustado ao mínimo estabelecido, e este mínimo parece subestimar a noção de qualidade como algo acima do normal e esta visão pode parecer comum e não excepcional.

- **Perfeição**

Nesta abordagem, os autores trazem a noção de qualidade como excelência, deslocando a ênfase da entrada para a saída do processo. Definem excelência como algo que está de acordo com as especificações preestabelecidas. Ou seja, o produto (ou serviço) é julgado por sua conformidade com a especificação. Excelência, assim, torna-se “defeito zero” – ou seja, “perfeição”. Algo é excelente se é perfeito e é perfeito se está exatamente de acordo com as especificações predefinidas. O foco é em garantir que não aconteçam falhas. Esta visão incorpora uma filosofia de prevenção, e não de inspeção, pois busca garantir em cada estágio que as falhas não ocorram. Esta prática, segundo Harvey & Green (1993), acaba por instituir uma cultura de qualidade, pois todos controlam a qualidade e todos são responsáveis por ela.

A qualidade definida como excelência, também em educação, pode ser discutida, pois o conceito de excelência concebido como “defeito zero” por Harvey & Green (1993) pode significar captar os estudantes certos e oferecer-lhes o ambiente certo para que possam se desenvolver e, também, para que os docentes tenham o local adequado para sua atuação. Ou seja, pode significar várias coisas. Assim, o que é ser excelente? A educação envolve um processo de retrabalho e de reconceitualização, ao passo que “defeito zero” é algo próximo da perfeição, incompatível, portanto, com esta prática. O processo educativo envolve o constante compromisso e o desenvolvimento analítico e crítico do estudante. Esta filosofia de prevenção é inadequada para o processo de ensino-aprendizagem.

- **Adequação à finalidade**

Nesta abordagem, a qualidade é avaliada a partir do momento em que o produto (ou serviço) alcança a sua finalidade. Esta não é uma definição de qualidade como algo excepcional, mas funcional, na medida em que vê qualidade como algo que funciona; ou seja, que atinge um objetivo, uma função, uma finalidade. Se algo faz o que se propõe a fazer, então tem qualidade.

Esta noção não se relaciona com a perfeição, mas com a finalidade. Se o produto (ou serviço) não atinge a finalidade, a perfeição seria irrelevante. Mas, no âmbito desta definição, questiona-se: Para quem seria esta adequação: o cliente ou o provedor?

Se o produto (ou o serviço) tiver que satisfazer as necessidades do cliente, os requisitos e as especificações seriam as determinadas pelo cliente. Ou seja, um produto de qualidade seria aquele que esteja em conformidade com as especificações estabelecidas pelo cliente. Em teoria,

seria o caso de o cliente especificar, com antecedência, o que é necessário e avaliar o que foi cumprido.

Nesta abordagem, quando relacionada à educação superior, há questionamentos se o estudante saberia o que é realmente necessário e se seria capaz de definir, sendo ainda imaturo, qual o melhor caminho para a sua formação. Em algumas ocasiões, o estudante é influenciado pela falta de escolha, o que é realidade em alguns cursos e programas. Além do mais, é controverso falar em estudantes como clientes, sendo que estes constroem com os docentes o seu processo formativo, sendo partícipes deste processo, coadjuvantes; enfim, atores, e não meros espectadores. Não podem ser vistos apenas como consumidores do serviço, mas também como produtores, pois fazem parte do processo de construção do conhecimento, juntamente com os demais envolvidos no processo formativo. Portanto, definir qualidade em educação superior como algo capaz de atender à finalidade dos estudantes não significa que estes estudantes estariam em condições de determinar o que é qualidade.

Outra definição dos mesmos autores no âmbito desta abordagem prende-se ao cumprimento da missão institucional. Ao invés de se preocupar em encontrar as necessidades dos clientes, a qualidade seria definida em termos de algo capaz de cumprir os propósitos declarados na missão institucional; ou seja, cumprir os padrões que a instituição estabeleceu para si mesma. Assim, uma instituição de alta qualidade seria aquela que define claramente sua missão, seu propósito, e que é eficiente em atingir as metas que estabeleceu neste propósito.

- **Custo-benefício**

Trata-se da noção mais popular de qualidade, equiparando-a a valor financeiro – mais propriamente, a custo-benefício. Ou seja, esta é a ideia de que a qualidade é um resultado equivalente ao que se paga por ela. Está diretamente relacionada ao custo, ignorando a marca. Isto é, em educação recebe-se o que se paga.

Na educação superior, esta visão é muito questionada. Assim, instituições que cobram pouco oferecem pouco e aquelas que cobram muito oferecem muito. Esta é uma visão mercantilista que não combina com uma visão da educação como um bem público, mas que tem sido amplamente utilizada.

- **Transformadora**

Esta está enraizada na noção de mudança qualitativa, uma mudança da forma. Os autores tratam de uma transformação interna, cognitiva, e não somente aparente, física. Este processo de transformação é visto como um processo único, negociado em cada caso, como em uma pesquisa. A construção está sendo feita com o estudante, e não para o estudante. A transformação ocorre em um processo dialético, e não de forma unilateral.

Esta abordagem de qualidade transformadora estaria adequada com a visão de educação como bem público, em que a educação não é vista como um serviço para um cliente, mas como um processo de transformação em andamento para um participante, um estudante, um pesquisador, que será engrandecido e empoderado, e, portanto, transformado, por meio da educação e que dela deve participar. Uma educação de qualidade é aquela que vai mudar o participante, engrandecendo-o, operando nele uma mudança. Esta é uma abordagem somativa, de aprimoramento. De outro lado, dará ao participante poder para influenciar sua própria transformação, por meio do envolvimento dele na tomada de decisões que afetam a sua transformação e autocapacitação.

Morosini (2014) traz uma visão diferente dos autores citados, distinguindo o que seria qualidade isomórfica e qualidade envolvendo a perspectiva da equidade.

Define a qualidade isomórfica como a busca por padrões únicos consolidados. Segundo a autora, há uma tendência de que esta prática permaneça nos processos avaliativos na educação superior. Se esta tendência se confirma, conforme previsão da autora, seria uma prática que estaria em desacordo com uma avaliação que busca considerar a diversidade e a identidade das instituições.

Várias agências trabalham com esta concepção utilizando padrões consolidados e buscam, por meio dos processos de acreditação, informar o público sobre a qualidade das instituições e seus programas. Podem ser agências de autoridades educacionais, do próprio Governo ou autônomas.

A outra definição de qualidade de Morosini (2014) envolve a perspectiva da equidade. Esta definição está, segundo a autora, “centrada na concepção de tratamento diferenciado para quem é diferenciado. Ela reflete concepções presentes em regiões com larga diferença entre os estratos sociais, como o caso do Brasil e da América Latina” (MOROSINI, 2014, p. 393).

A equidade é entendida com a noção de que as pessoas são diferentes e possuem

necessidades e anseios diferentes. É “a partir deste reconhecimento das diferenças que se propõe uma estratégia para lograr essa igualdade fundamental” (LÓPEZ, 2005, p. 68).

Esta concepção está próxima daquela que propõe o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior no Brasil, que busca considerar a identidade das instituições e a diversidade institucional. Porém, esta concepção, existe na proposta, o que não significa que exista na prática de avaliação. Na prática, se as especificidades institucionais não forem consideradas, e a avaliação se der com padrões preestabelecidos, esta ocorrerá com a perspectiva isomórfica, e não da equidade.

No Brasil, um tratamento diferenciado e uma perspectiva de qualidade da equidade poderiam ser pensados em função das dimensões e da diversidade do País. No entanto, há uma fragilidade em se relacionar a qualidade às características sociais, determinando padrões que seriam atrelados não a um mínimo desejável, mas a um mínimo relacionado ao que cada um poderia oferecer de acordo com sua condição social, econômica, pessoal, de origem étnica, idade ou alguma outra característica.

Esta é uma questão controversa, pois alguns reconhecem a equidade na educação superior como a oferta de iguais oportunidades de acesso e sucesso, enquanto outros a associam à ideia de igualdade entre os indivíduos e à consequente necessidade de um projeto de busca de igualdade a partir do reconhecimento de que não bastaria oferecer oportunidades se não há igualdade na entrada.

Na educação superior, atualmente, o que se vê é a associação da qualidade a indicadores relacionados ao desenvolvimento econômico, uma qualidade voltada para garantir capacitação adequada ao desenvolvimento de uma economia capitalista. Quanto mais adequado a esta ideologia, mais qualidade. Esta perspectiva atende aos interesses do mercado, dos empregadores e, também, do Estado, pois este deve prestar contas à sociedade.

Segundo Dias Sobrinho (2012), o governo entende a educação superior como um instrumento do progresso do País, por meio do desenvolvimento das empresas. Neste sentido, os mecanismos de avaliação e acreditação buscam garantir o controle sobre o desempenho dos estudantes em exames nacionais, “pela ampliação da matrícula, diminuição dos abandonos, desenvolvimento de competências e habilidades de trabalho, capacidade de obtenção de empregos, eficiência e eficácia administrativa” (DIAS SOBRINHO, 2012, p. 610, tradução da autora).

Essa é uma noção de qualidade voltada para o desenvolvimento do mercado e relacionada aos conceitos de eficiência e eficácia – ou seja, maior produtividade com custos menores, o que significa maior rentabilidade e bons resultados.

Atualmente, grandes grupos educacionais abriram o capital de suas instituições na bolsa de valores. Todavia, o objetivo de uma instituição de ensino é a educação, a formação. A partir do momento em que ela oferece ações na bolsa, o objetivo não é mais somente a educação, mas também a garantia de sucesso e de rentabilidade aos acionistas, aos investidores, pois está comprometida com eles. Este fato muda significativamente seu papel e sua atuação. O que seria qualidade para esta instituição? Seria ter as ações se valorizando na bolsa de valores?

No entanto, mesmo atendendo a estes padrões estabelecidos, é de qualidade uma educação que exclui a maioria de seus jovens? Esta é uma questão que precisa ser pensada. Como garantir qualidade na exclusão?

Outra questão inevitável é se a qualidade seria o oposto da quantidade. Stubrin (2010) afirma: “A qualidade é ou são atributos de um indivíduo; a quantidade necessita, por sua vez, da possibilidade de converter o conjunto de dados empíricos em termos de conceito, ou seja, universalizá-los”³ (STUBRIN, 2010, p. 69, tradução da autora).

Dessa forma, é difícil avaliar a qualidade de uma atividade social como uma ação ou uma instituição, pois é uma atividade relacionada a questões intangíveis, como valores e identidades, e deve contar sempre com a subjetividade da interpretação, enquanto para avaliar a quantidade de algo material basta contar com a objetividade dos números.

De acordo com Stubrin (2010), se se assume a qualidade como o oposto da quantidade e sendo a avaliação o instrumento de avaliação da qualidade utilizado em uma atividade social, será difícil avaliar a qualidade por meio de técnicas de medição que avaliam a quantidade e “tampouco se poderá considerar que se alcançou a qualidade só pela potencialização ou multiplicação de “x” quantidades” (STUBRIN, 2010, p. 70, tradução da autora).

Para que a avaliação de um fenômeno social tenha um resultado confiável, é necessário integrar os métodos e a formação de significados nos números e nas características encontradas, vinculando a qualidade à quantidade. Ou seja, as medições são necessárias, porém precisam fazer sentido por meio do diálogo, interpretação e reflexão sobre o objeto avaliado.

³ Segundo Stubrin, esta contraposição foi sugerida a ele a partir da leitura de Dotti, Jorge e., *Dialética e Y Derecho*, Hachette, Buenos Aires, 1983, Cap. III, p. 53.

Cabe ainda apontar a definição de qualidade que surgiu no âmbito da conferência da UNESCO em 1998: “Qualidade é a adequação do Ser e do que Fazer da Educação Superior ao seu Dever ser” (IESALC/UNESCO apud LAMARRA 2012, p. 669, tradução da autora).

Segundo Villaruel apud Lamarra (2012), o “Ser” estaria ligado à pertinência; o “Fazer”, ao funcionamento, portanto, à eficiência; e o “Dever ser”, à eficácia, aos resultados.

As definições de qualidade são relativas e variam segundo as diferentes visões dos indivíduos e da sociedade. Não há uma definição que possa ser considerada correta ou definitiva. No entanto, especialmente em se tratando de educação, o fato de não se ter a definição do termo não elimina a responsabilidade de buscar a avaliação da qualidade. Na compreensão da dificuldade da definição, pode-se encontrar um caminho para a definição dos padrões mínimos aplicáveis em cada caso, para cada tipo de instituição e para cada sociedade.

Mesmo não se definindo o que é qualidade, pode-se afirmar que uma instituição de qualidade, na visão da educação como bem público, deve ter como referência para sua atuação a sociedade, o bem comum, reconhecer sua responsabilidade social e sua pertinência e proporcionar a formação integral de seus estudantes para o mundo do trabalho e para uma consciência cidadã, crítica e livre, ou seja, com conhecimentos e valores necessários para uma convivência social. “Em outras palavras, educação de qualidade é aquela que cumpre satisfatoriamente sua função de contribuir para os projetos e processos de emancipação dos indivíduos e das sociedades” (DIAS SOBRINHO, 2012, p. 613, tradução da autora).

4.3 Avaliação

A avaliação é uma prática associada às ações cotidianas de uma pessoa quando ela verifica, averigua ou compara determinada situação ou objeto para dar a este algum significado.

De acordo com Ristoff (2003), após a análise de textos sobre o conceito de avaliação, David Nevo “referenda a definição do Joint Committee, de 1981, de que a avaliação deve ser definida como sendo a investigação sistemática do valor e do mérito de um objeto” (RISTOFF, 2003, p. 21). Todavia, alerta para a existência de discordância em torno desta definição.

O valor confere às coisas, pessoas ou situações a qualidade de ser positiva ou negativa. Porém é um conceito dependente da percepção das pessoas, pois tal percepção estará de acordo com o que estas julgam em cada caso. Assim, depende da interação entre o sujeito e o objeto. Esta noção de valor “dota a avaliação de uma função ativa” (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 24).

O mérito é o reconhecimento que é dado a uma pessoa ou instituição que praticou um ato digno de crédito, ou seja, importante e valioso o suficiente para merecer este reconhecimento. Mas o que é reconhecimento?

Axel Honneth⁴ (2003) apresenta sua “teoria do reconhecimento” como “as lutas moralmente motivadas de grupos sociais, sua tentativa de estabelecer institucional e culturalmente formas ampliadas de reconhecimento recíproco, aquilo por meio do qual vem a se realizar a transformação normativamente gerida das sociedades” (HONNETH, 2003, p. 156). O autor define três esferas do reconhecimento.

A primeira esfera acontece nas relações de família, entre mãe e filho, já na primeira infância, conhecida como “a esfera dos afetos”, quando se desenvolvem um pré-reconhecimento, a autoconfiança e o amor próprio, apoiando-se no amor e na confiança do outro. A partir da experiência de reconhecimento do amor e do cuidado da mãe com o filho, este passa a confiar em si mesmo. Ambos se reconhecem como seres independentes, vivenciando um amor recíproco, sem regredir a um estado simbiótico. Esta autoconfiança cria a base para a participação do indivíduo na vida pública.

A segunda esfera é a dos direitos, do reconhecimento jurídico, quando reconhecer os outros como portadores de direitos ensina cada um a entender a si mesmo também como pessoa de direito. Ele obtém o reconhecimento jurídico quando é reconhecido como membro da comunidade em função da posição que ocupa na sociedade.

A terceira esfera baseia-se nas qualidades e realizações individuais quando há uma estima mútua e valores comuns entre os sujeitos envolvidos. Parte do princípio de que uma pessoa se sente valorizada quando suas capacidades individuais são destacadas. A valoração social se dissolve e as formas individuais de desempenho começam a ser reconhecidas. Esse reconhecimento se dá na sociedade moderna, onde há uma busca individual por diversas formas de auto reconhecimento.

No plano institucional, a Global University Network for Innovation (GUNI)⁵, em 2006,

⁴ Axel Honneth (Essen, 1949) filósofo e sociólogo alemão, é desde 2001, diretor do Instituto para Pesquisa Social da Universidade de Frankfurt, na qual surgiu a chamada Escola de Frankfurt. Também é professor de Filosofia Social na mesma universidade, desde 1996.

⁵ A GUNI é uma rede internacional criada em 1999 e apoiada por três instituições parceiras: a UNESCO, a Universidade das Nações Unidas (UNU) e a Associação Catalã de Universidades Públicas (ACUP). É composta por 208 membros de 78 países. Inclui, além das instituições citadas e instituições de ensino, instituições de pesquisa, instituições relacionadas à inovação e compromisso social no ensino superior.

definiu a avaliação como sendo “o processo geral de análise crítica e sistemática orientado a obter valores e recomendações com relação à qualidade de uma instituição ou de um programa de educação superior, por meio de procedimentos internos e externos” (LAMARRA, 2013, p. 38, tradução da autora).

Segundo Roig (2013), a avaliação implica sempre uma comparação, pois, para fazer um juízo de valor, é preciso comparar com algo que já se conhece para verificar se é melhor ou pior.

Roig (2013) fala de dois enfoques de avaliação, iniciando por definir a avaliação preordenada como a que

[...] parte do pressuposto de que conhecemos de antemão como devem ser as coisas. Os critérios de comparação se constroem antes de observar os fenômenos. [...] uma equipe de especialistas [...] constrói uma visão modelo que servirá de parâmetro para a comparação (ROIG, 2013, p. 26, tradução da autora).

Deste tipo de avaliação chamada pelo autor de preordenada, as “mais utilizadas são os sistemas de indicadores e a avaliação por meio de padrões predefinidos” (ROIG, 2013, p. 26, tradução da autora).

Outro enfoque abordado por Roig (2013) é o da avaliação deliberativa, que considera que “a complexidade dos fenômenos educativos e institucionais, para além do conhecimento que temos deles e, até mesmo, da racionalidade do conhecimento, não é suficiente para mobilizar os processos de mudança”. Esta abordagem busca, “como uma parte substancial de qualquer processo de mudança ou melhoria, a compreensão sobre o estado de coisas, para construir novas formas de ação e participação que incentivem o compromisso com objetivos comuns”. (ROIG, 2013, p. 27, tradução da autora).

Na educação, a avaliação é um conceito incorporado, fazendo parte do dia a dia, e “nos últimos quarenta anos [...] em grande parte, em função das graves restrições econômicas no Norte e no Sul, a avaliação adquiriu dimensões de enorme importância na agenda política dos governos, organismos e agências dedicadas à estruturação e à gestão do setor público e particularmente da educação” (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 13).

Na educação superior a avaliação deve se desenvolver considerando que a “educação é um bem público, direito do cidadão e dever do Estado; formação e conhecimento são capitais da sociedade. Portanto, todas as Instituições de Educação Superior [...] têm uma responsabilidade pública e uma finalidade social” (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 43).

Segundo o autor (2003b), por pertencer a um campo conceitual constituído

historicamente, a avaliação se transformou ao longo dos anos, acompanhando os movimentos e os fenômenos sociais. É uma prática que já se realizava há mais de dois mil anos na China, onde já existiam exames de seleção para serviços públicos, e também na Grécia antiga, onde eram verificadas as aptidões morais dos que buscavam cargos públicos.

Na educação, a avaliação se desenvolveu não somente para aferir a ação pedagógica, mas também se tornou um campo de estudo, ainda não explorado, mas sempre com o sentido da medida, da classificação, da seleção.

Stufflebeam e Shinkfield, de acordo com Dias Sobrinho (2003b), definiram cinco períodos pelos quais passou a avaliação.

O primeiro teve início no final do século XIX e se estendeu até a terceira década do século XX, chamado de “período pré-Tyler”. Este período foi marcado por provas, centrado na medição e muito ligado ao campo da psicologia e da psicometria. *Avaliação e medida* eram termos inseparáveis e o que se buscava era o desenvolvimento dos instrumentos de medição confiáveis e válidos. Media-se o rendimento por meio dos números, porém não a aprendizagem de forma mais ampla, envolvendo todo o processo.

De acordo com o autor, em 1934 iniciou-se o segundo período da avaliação, chamado de “período de avaliação educacional”, que teve Ralph Tyler como seu principal idealizador. O foco da avaliação passou das provas aos objetivos educacionais, relacionando o resultado dos estudantes a estes objetivos. A avaliação, neste caso, verificava a coerência entre o que foi prometido e o que foi desenvolvido na proposta institucional, ideia fortemente ligada à garantia de eficiência, de utilidade, voltada para uma racionalidade inspirada na indústria, com a noção de uma escola útil para o desenvolvimento da economia.

O papel essencial da avaliação, segundo Tyler, é averiguar até que ponto os objetivos educacionais traçados estão sendo alcançados pelo currículo e pelas práticas pedagógicas, ou seja a determinação do grau em que “mudanças comportamentais estão ocorrendo (TYLER, 1976 apud DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 19).

Na ocasião, a proposta de Tyler era considerada um “modelo” de avaliação, pois o fato de ser centrada nos objetivos fazia com que as instituições buscassem uma maior organização para cumprimento destes objetivos, e estes funcionavam como guias para se atingir eficiência e produtividade.

O terceiro período, chamado de “período da inocência” se deu entre 1946 e 1957. Tinha como principal característica a falta de crédito tanto na avaliação quanto na própria educação,

embora, de acordo com Dias Sobrinho (2003b), tenham sido produzidos neste período alguns trabalhos importantes na área da avaliação.

O quarto período, entre 1958 e 1972, foi marcado por políticas sociais, que fizeram o campo da avaliação ganhar muito destaque, chamado de “período de realismo”. House (1994:185) apud Dias Sobrinho (2003b, p. 22) cita como exemplo um fato relevante que retrata bem este período. Ocorreu nos Estados Unidos, quando “o senador Robert Kennedy conseguiu que a avaliação fosse parte obrigatória da educação e, mais tarde, dos programas sociais federais.” Com esta visão, as escolas passavam a ter que prestar contas (accountability) aos pais dos resultados da instituição e dos estudantes, para que se pudesse verificar o uso do financiamento público. Não era mais suficiente a avaliação apenas do estudante, mas era necessária a avaliação dos professores, dos conteúdos, das metodologias utilizadas, etc. para que todos os programas pudessem ser verificados em termos de custo/benefício.

Neste período, segundo aponta Dias Sobrinho (2003b), alguns autores trouxeram grandes contribuições para o campo da avaliação, como Cronbach e Scriven. O primeiro autor desvia o foco da avaliação dos objetivos para a tomada de decisão. A avaliação é importante para que decisões possam ser tomadas, inclusive durante o processo de desenvolvimento do programa ou do curso. O segundo autor traz a distinção entre avaliação formativa, aquela que acontece ao longo do processo, buscando melhorias durante o seu desenvolvimento, e avaliação somativa, aquela que acontece ao final do processo, buscando avaliar os resultados. Esta distinção se tornou clássica.

A avaliação ganhou muita visibilidade a partir de 1973, no chamado “período da profissionalização”, com diversos trabalhos de outros autores na área, cursos e organizações profissionais, sendo, também, a própria avaliação, objeto de análise, por meio da meta-avaliação. A avaliação cresceu tornando-se um processo cada vez mais complexo, na medida em que precisou considerar “aspectos humanos psicossociais, culturais e políticos, onde não há consensos prévios e os entendimentos precisam ser construídos” (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 19).

Como se vê, ao longo do tempo a avaliação se modificou e foi se desenvolvendo e se tornando cada vez mais complexa. Com isso, passou de mera verificação da aprendizagem, focada em testes e restrita a questões internas da escola, até os anos de 1960, para uma avaliação focada nos currículos e programas, buscando cumprir os objetivos das instituições. Em seguida, se aproximou de uma avaliação democrática, voltada à negociação, à participação e ao sentido

ético, “adquirindo nos últimos quarenta anos um forte sentido público” (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 43).

Mesmo com toda a evolução pela qual passou a avaliação a partir do século XX, ainda persiste a tendência de se confundir a avaliação com a medição e o controle, por ser algo de mais fácil visualização e entendimento.

Há uma crença arraigada segundo a qual um bom instrumento psicométrico garante objetividade, fiabilidade e normalização, e então estariam também asseguradas a firmeza, a credibilidade dos resultados e sua invariabilidade, mesmo que se altere o contexto da avaliação e outros sejam os avaliadores (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 26).

Porém, a avaliação não requer apenas medição, mas diálogo e negociação. Nela estão envolvidas questões éticas e políticas, e não somente questões técnicas. O fato de a avaliação envolver um juízo de valor é algo atualmente aceito. No entanto, “a produção de juízos de valor é algo muito complexo, e sobre valores não há consensos definidos” (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 46).

Duas grandes funções, até certo ponto contraditórias, são atribuídas à avaliação. Para uns, tem função proativa, é formativa e tem como objetivo melhorar e desenvolver o objeto em foco, seja um indivíduo, grupo, programa, instituição, sistema e assim por diante. Por outro lado, a avaliação retroativa é somativa e vem sendo praticada com a função de prestação de contas (accountability) (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 45).

É importante observar que são muitas as definições e atribuições dadas à avaliação, mas estas estão diretamente ligadas aos seus objetivos e funções. Quem irá desenvolver a avaliação e com qual propósito esta será aplicada são fatos que irão interferir nas concepções de avaliação. Esta é uma questão ligada a interesses. A quem interessa a avaliação? Será ela desenvolvida para fins pedagógicos de melhoria da formação ou para atender a interesses de políticos? É a avaliação um instrumento apenas de controle ou também um instrumento educativo? Deve a avaliação ter a função de medir, fiscalizar e controlar ou de questionar, implicar, movimentar, desenvolver e melhorar? São estes os conflitos estabelecidos.

House (1992, p. 52, tradução da autora) afirma que a avaliação “tem sido aceita como uma atitude política; quer dizer, uma atividade que se vê afetada por forças políticas e que tem, por sua vez, efeitos políticos”. Esta afirmação faz sentido se se considera que a avaliação não é neutra e que, a partir dos juízos feitos, produz efeitos e serve aos interesses da sociedade. Tem, portanto, um caráter político, na medida em que as informações produzidas constituirão o embasamento para a tomada de decisões, para a definição e mudança de rumos, tendo, assim, efeitos sobre a sociedade.

[...] a avaliação ultrapassa amplamente os âmbitos mais restritos do objeto a avaliar e lança seus efeitos sobre o sistema de educação superior e suas funções relativamente à construção da sociedade. Ela ilumina e instrumentaliza as reformas educacionais, desde as mudanças nos currículos, maneiras de organização dos cursos e formas gerenciais, até as novas estruturas do sistema (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 95).

Dentro das instituições, “as decisões em torno dos processos avaliativos são também, com frequência, o resultado de jogos de poder e de processos de negociação” (AFONSO, 2000, p. 20).

Nas IES, uma das mais importantes funções da avaliação é servir de instrumento de gestão, pois oferece às instituições as respostas necessárias à reestruturação de suas ações internas. O ideal é que a instituição aproveite esta ideia como uma oportunidade para criar uma estrutura capaz de cuidar da avaliação de forma permanente, buscando condições de mudar aquilo que precisa ser mudado. Um crivo de qualidade, com um olhar permanentemente atento.

Esclarece Afonso (2000):

Num trabalho de revisão, D. Nevo (1986) constata que as funções da avaliação mais referidas na literatura são as que dizem respeito à melhoria dos processos de aprendizagem; à seleção, certificação e responsabilização (accountability); à promoção da motivação dos sujeitos e ao desenvolvimento de uma consciência mais precisa sobre os processos sociais e educacionais e, finalmente, à função que relaciona a avaliação com o exercício da autoridade, sobretudo no contexto organizacional (AFONSO, 2000, p. 18).

Ocorre que, para ter esta função de promover mudanças, de mover a instituição, a avaliação deve estar diretamente ligada à ação, ao ato de decidir, de escolher, de optar e, também, de refletir, não podendo prescindir da reflexão, mas, sobretudo, de agir a partir dos resultados desta reflexão, trazendo para a luz das decisões o sentido encontrado.

Nesta perspectiva, é preciso conhecer o objeto avaliado e determinar o seu valor, emitir juízos. Segundo Dias Sobrinho (2003b), Ernest House é um defensor da posição de que a avaliação se define com a determinação de valor. Portanto, não é neutra ou simplesmente descritiva. Ela deve determinar o valor de algo – ou seja, emitir julgamentos sobre algo segundo critérios e metodologias estabelecidos – e deve passar, dessa forma, pela discussão dos significados. No entanto, o autor ressalta que, de acordo com esta visão, House, “assume implicitamente que a avaliação não resolve todos os problemas [...] e frequentemente tem servido aos propósitos de controle, fiscalização, seleção, hierarquização e exclusão” (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 49).

Essa avaliação que serve apenas aos propósitos de controle e hierarquização nas instituições tem um enfoque tecnológico, empirista, voltado para os interesses econômicos, para

as necessidades apontadas pelo mercado. É uma avaliação ligada à medida e ao controle, em que tudo deve ser mensurável, garantindo objetividade. Nesta perspectiva de atendimento daquilo que o mercado demanda da educação, a avaliação é um instrumento voltado para a verificação da competitividade, da produtividade, da eficiência e “serve para aumentar a rentabilidade das instituições e a competitividade de um país no confronto mundial, mas não necessariamente para melhorar a dimensão propriamente educativa da educação” (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 98).

Ser eficiente, atender ao mercado e às prioridades econômicas e ser produtivo não significam exatamente construir uma sociedade mais justa, mais feliz, mais cidadã. Ou seja, esta avaliação não pode ser considerada uma avaliação educativa. Em muitos países, o setor educacional tem crescido com esta lógica ajustada aos interesses do mercado. E, segundo as regras econômicas, trata-se de uma lógica que não é essencialmente educativa, mas é útil, especialmente para que o governo possa demonstrar indicadores de melhoria da “qualidade” educacional.

Aí nenhuma relação de diálogo ou de dependência se estabelece entre avaliadores e avaliados, tampouco qualquer relação de valores [...]. Interessam principalmente a utilização de instrumentos fidedignos e os resultados quantificáveis, supostamente imunes a valores, imediatos e suscetíveis a comparações objetivas, a reduções a medidas comuns (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 100).

A accountability, ato de prestar contas das atividades desenvolvidas, demonstrando as estratégias e os resultados alcançados e buscando comprovar a eficiência dos meios utilizados para alcançar as metas e objetivos definidos, é uma das modalidades deste formato de avaliação tecnológica. É uma avaliação muito mais útil aos governos que propriamente à educação, pois tem por objetivo legitimar as políticas de governo, e não exatamente desenvolver ações favoráveis à melhoria da educação do País. Tais políticas estão voltadas, inclusive, para a distribuição de recursos para a educação no país, considerando os resultados desta avaliação para se estabelecer esta distribuição. Esta é uma avaliação muito mais informativa que educativa. A eficiência para servir ao mercado é o principal foco.

Outro enfoque em avaliação, apontado por Dias Sobrinho (2003b), é o da epistemologia subjetivista. Pouco focada em instrumentos técnicos, volta-se para a experiência, para o sujeito, para o contexto. É uma avaliação que valoriza a observação, a análise das situações, a negociação e a interação entre as pessoas.

Neste enfoque, é fundamental a participação ativa das pessoas. Embora exista também a avaliação externa, a autoavaliação é muito valorizada, para que as ações sejam coletivamente

legitimadas e possam melhorar a qualidade da educação. É uma avaliação do cotidiano institucional, que deve envolver toda a comunidade acadêmica e a comunidade externa, e não apenas os dirigentes da instituição. Trata-se de uma avaliação participativa, que envolve a todos de forma democrática e não autoritária, em que há negociação e compromisso com a melhoria da instituição. A ideia é que os envolvidos se sintam autores e participantes das propostas institucionais e se envolvam verdadeiramente com ela. O sentido é educativo, e não apenas informativo.

Mas quais são os objetivos de uma avaliação institucional educativa? Podem ser diversos, dependendo da instituição. O principal está relacionado ao compromisso com a melhoria e com o conhecimento; ou seja, com o aperfeiçoamento institucional, que virá por meio da participação dos envolvidos e da análise e reflexão sobre o objeto avaliado. O que se busca é a formação de sentido, ou seja, os significados a partir dos resultados do processo.

Porém, o ato de escolher o objeto e a forma como este será avaliado dependerá dos objetivos da avaliação e, também, da visão que se tem da educação, de modo geral, e da própria avaliação. São definições necessárias e interligadas. Quando a relação entre o objeto que será avaliado, os objetivos da avaliação e a concepção de avaliação não está bem definida, é provável que este processo seja um mero controle e medição, mas não uma avaliação educativa, pois “a avaliação educativa não pode se confundir com a prestação de contas, com a mensuração e muito menos com o mero controle” (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 39).

A avaliação educativa, segundo Dias Sobrinho (2008), na busca pela produção de sentidos, deve questionar os significados de um fenômeno encontrado, mesmo que uma primeira análise seja feita por instrumentos estáticos que trazem medidas, constatações e levantamento de dados, o que cumpre bem a alguns objetivos, e seja necessário, a qualidade do fenômeno avaliado deve ser o foco. Ou seja, é preciso questionar, refletir e agir sobre o que foi avaliado. É uma avaliação dinâmica, e não uma simples verificação do ocorrido para obter o controle das ações realizadas. De acordo com o autor (2008), avaliação e controle não são a mesma coisa, embora controlar seja uma das funções da avaliação. É necessário estabelecer uma conexão entre o que foi feito e encontrado, por meio das verificações e medidas estáticas, e uma visão de futuro, por meio da compreensão do ocorrido e do que precisa ser construído.

A avaliação educativa requer a construção coletiva de um pensamento sobre a filosofia educativa, em que emergem os questionamentos a respeito dos sentidos éticos, políticos, filosóficos, ou seja, profundamente humanos, que a instituição em seu conjunto está produzindo em suas ações sociais e educativas (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 41).

Uma prova de desempenho dos estudantes, como o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) e o Exame Nacional de Cursos (ENC), o antigo Provão, embora com concepções muito diferentes, não pode ser considerada, isoladamente, para avaliar a qualidade de um curso ou de uma instituição, pois são instrumentos adequados para avaliar a aprendizagem de conteúdos curriculares. O ENADE, como “um exame em larga escala, não avalia a ênfase do curso, mas sim os itens que constam das diretrizes curriculares nacionais, comuns a todos os cursos e a partir dos quais os projetos são construídos” (BRITO, 2008, p. 845). Para uma avaliação educativa, outros elementos são necessários para que sejam questionados os sentidos da formação, discutidas as diversidades existentes e verificada a pertinência da formação em cada caso. Enfim, para a criação de sentido. O ENADE seria, em sua proposta inicial, um dos elementos para compor essa avaliação proposta pelo SINAES. Porém, várias mudanças foram impostas ao exame desde sua criação até os dias atuais. Talvez a mais significativa delas tenha sido a exclusão do aluno ingressante de prestar o exame, o que fez com que, segundo Brito (2008), este regredisse, não atendendo mais ao seu objetivo central.

Como o próprio nome já diz, sendo uma avaliação educativa, seu objeto é a educação. “Como a educação é uma prática humana, a avaliação da educação é um processo impregnado de valores” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 170). Deve, portanto, ter objetivos educativos, voltados para a melhoria da qualidade das instituições e a emancipação social, e nunca para um melhor posicionamento em um mercado competitivo e muito menos o estabelecimento de *rankings*.

Em uma instituição de ensino, na análise da formação do corpo docente da IES, por exemplo, é importante verificar os percentuais de professores doutores, mestres e especialistas. Porém, este é apenas um dado que pode vir carregado de diferentes significados. Ter um alto percentual de mestres e doutores em um curso é um fator positivo? Certamente que é, porém o que este corpo docente significa exatamente para aquele curso e para a formação dos alunos? Os dados são importantes, mas terão significados muito diferentes em cada situação. O tipo de formação é diferente em cada curso, a experiência profissional deve contar mais e menos em cada caso, o perfil do corpo docente é diferente e a relação deste com os discentes interfere nos resultados da formação, pois trata-se de uma construção. Portanto, não se pode inferir que o corpo docente da instituição ou de um curso específico foi avaliado se existem apenas os dados relativos à sua formação. O que se tem é apenas um controle do número de docentes e sua titulação, porém sem questionar o significado destes números e sem refletir sobre a relação destes

com o ensino, com a aprendizagem, com a produção do conhecimento na instituição, enfim, com a formação do estudante para a vida social. “Mais que controlar as atividades do docente, importa avaliar a docência, mais ainda que a docência, importa a formação que está sendo proporcionada” (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 44).

O que significa este corpo docente com esta formação? Qual é a relação deste corpo docente com o corpo discente do curso em questão? E com o corpo técnico-administrativo? Com que frequência este corpo docente busca qualificação? Qual é a produção científica deste corpo docente? Qual é o resultado em termos de produção acadêmica que vem da relação deste corpo docente com os estudantes? Em qual contexto atua este corpo docente? Estas e tantas outras questões devem ser feitas para verificar o significado dessa formação do corpo docente e em que medida este fato se relaciona com a formação cidadã dos estudantes e, conseqüentemente, interfere na construção da sociedade. “A avaliação educativa deve ser uma produção de sentidos [...] carregada de valores, que põe em questão os significados dos fenômenos” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 169).

Assim, por ter a educação como principal objeto e por se tratar de um processo que exige reflexão, a avaliação educativa não fecha as questões em torno dos fenômenos avaliados. Segundo Dias Sobrinho (2008), na busca pela produção de sentidos, a avaliação educativa não procura explicar, mas sim implicar, deixando abertos os significados e colocando-os em permanente análise, para que novos sentidos e explicações sejam encontrados. Revelar ou determinar a verdade não é função da avaliação, mas sim levantar as questões e abrir as possibilidades. Não há, segundo o autor, juízos definitivos e inquestionáveis. Portanto, o principal sentido da avaliação é “pôr em questão – isto é, refletir sobre – os sentidos e os valores do cumprimento do mandato social da educação que os atores, os segmentos institucionais, as instituições e o próprio sistema, [...] estão desempenhando” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 174).

4.4 Acreditação

Acreditar, segundo Michaelis (2014), significa crer, dar crédito a; ou seja, confiar que algo é verdadeiro. Assim, a palavra *acreditação*, como uma derivação da palavra *acreditar* (acreditar + ção), é o processo pelo qual se busca este crédito e por meio do qual se terá um reconhecimento público de instituições ou de pessoas sobre o desempenho ou sobre a realização de determinado trabalho.

Esse reconhecimento público pode também ser utilizado, e muitas vezes o é, para se obter autorização para a realização de determinada atividade, como na educação superior, em que a acreditação funciona como uma forma de regulação e se obtém, por meio dela, o credenciamento de uma instituição ou a autorização para o funcionamento de um programa ou de um curso, o que ocorre de formas diferentes, com base no sistema de ensino de cada país.

Segundo Dias Sobrinho (2012), a acreditação é um processo externo de verificação de qualidade que “deve levar a um ato formal de testemunho de fé pública a respeito dos resultados baseados em critérios e padrões previamente estabelecidos [...]”. Sua ênfase é no “asseguramento da qualidade das instituições, cursos, programas e títulos” (DIAS SOBRINHO, 2012, p. 22, tradução da autora).

Muñoz (2012, p. 201, tradução da autora) afirma que a acreditação institucional é “um mecanismo para orientar as tarefas educativas da formação profissional, com práticas e resultados amplamente reconhecidos nos níveis nacional e internacional [...]”.

A acreditação como forma de regulação ocorre porque “garante que as universidades cumpram uma série de critérios, que podem ser aplicados a um conjunto de instituições ou aos programas acadêmicos, para apresentar os resultados à sociedade” (LÓPEZ, 2006, p. xxviii, tradução da autora).

Estes resultados são apresentados à sociedade por um ato legal, regulatório, uma portaria, um certificado ou um selo; enfim, algo que demonstre um controle formal, burocrático de garantia de qualidade.

O processo de acreditação pode ser feito por uma entidade governamental, por uma agência privada ou por uma associação de profissionais com outro formato paraestatal.

Embora as agências de acreditação tenham começado como iniciativas privadas e voluntárias, hoje a maioria dos sistemas de acreditação é desenvolvida pelo próprio governo, que assume o papel de controlar a qualidade das instituições de educação superior.

Na educação superior, a acreditação é um dos processos que buscam a garantia de qualidade e “é o método de garantia externa de qualidade mais utilizado” (Sanyal y Martin, 2006, p. 6, tradução da autora), pois nasce de um processo em que a qualidade de uma instituição de ensino ou de um curso é avaliada com o objetivo de verificar se cumpre determinados critérios preestabelecidos, para que tenha um selo de qualidade concedido por uma agência acreditadora governamental ou privada, conforme o caso.

Esse selo de qualidade, de acordo com Sanyal y Martin (2006), pode funcionar para controlar a qualidade, para prestar contas à sociedade sobre a qualidade institucional de forma transparente, para melhorar a qualidade a partir do que foi avaliado na instituição e ainda para promover mobilidade acadêmica.

Atualmente, a acreditação é uma prática bem enraizada em alguns países desenvolvidos, como os Estados Unidos, onde o processo foi iniciado, e o Canadá, mas poucos países em desenvolvimento possuem e utilizam processos de acreditação de forma consolidada, embora venham buscando um desenvolvimento nesta área e já possuam mecanismos de avaliação e acreditação. Na América Latina, “os organismos de acreditação já estão instaurados em quase todos os países” (DIAS SOBRINHO, 2012, p. 19, tradução da autora). Vê-se que os mecanismos existem em diversos países em desenvolvimento, mas carecem de implantação. Os processos existem mas não estão consolidados.

Ao contrário do que se possa imaginar, a origem da acreditação na educação superior não é tão recente, tendo sido a primeira associação de acreditação organizada ainda no século XIX, nos Estados Unidos, conforme se verifica no item a seguir.

4.4.1 Origens

A acreditação teve sua origem nos Estados Unidos. Hoje, é um processo consolidado, aceito como parte da rotina das instituições americanas, com critérios conhecidos por elas. Trata-se de uma prática de autoestudo, de revisão por pares, que se conclui com uma decisão por uma comissão. Mas o início deste processo ocorreu há muitos anos, quando esta prática estava longe de ser iniciada em outros países.

Para que sua origem e principais características sejam compreendidas, faz-se necessário retornar no tempo para recordar alguns fatores históricos que contribuíram sobremaneira para o desenvolvimento da acreditação nos Estados Unidos e para realizar uma síntese da história da educação superior americana, pois estes fatores moldaram seus propósitos e processos.

Segundo Brittingham (2009), o primeiro desses fatores foi a própria Constituição dos Estados Unidos. O Congresso e a Suprema Corte estabeleceram um ambiente em que a acreditação pôde se desenvolver, pois o controle do sistema de ensino superior no país foi uma questão omissa na Constituição, o que propiciou a abertura de inúmeros tipos diferentes de instituições de educação superior.

Não tendo regras por parte do governo, a acreditação encontrou aí uma lacuna a ser preenchida, na medida em que a necessidade de padrões claros e uniformes se fez presente.

Em 1819, o caso de uma instituição de ensino, uma pequena faculdade chamada Dartmouth College, também teve influência no desenvolvimento da acreditação nos Estados Unidos. Quando o estado de New Hampshire tentou assumir esta instituição, foi proibido pela Suprema Corte Americana, que decidiu deixá-la independente, criando um precedente de independência e autonomia que serviria para todas as instituições de educação privadas.

Outro fator de influência, de acordo com Brittingham (2009), foi a recusa do Congresso Americano em criar uma universidade nacional, mesmo sendo este o desejo de inúmeros presidentes que passaram pelo país. Este fato assegurou a liberdade de criação de instituições de educação superior pelos Estados, igrejas e indivíduos, instituindo uma cultura de autonomia universitária que é vivida até hoje no país.

Com essas influências, o processo de acreditação se estabeleceu com características especiais não encontradas em nenhum outro país: é um processo auto regulatório e não governamental; funciona com um sistema de revisão por pares; é desenvolvido quase que totalmente por voluntários e baseia-se na sinceridade das instituições, na autoanálise e na vontade de buscar o aperfeiçoamento das ações institucionais, sempre à luz da missão institucional.

Quando o governo passou a interferir oferecendo ajuda ao ensino superior, o que ocorreu logo após a Segunda Guerra Mundial, o país já contava com muitas instituições de educação superior, públicas e privadas, e a acreditação já estava bem desenvolvida. Isso acabou por auxiliar o próprio governo a distribuir a ajuda federal às instituições que estavam de acordo com os padrões estabelecidos pela acreditação.

A acreditação, de certa forma, serviu de suporte para que a história da educação superior americana desenvolvesse suas características de ampliação de acesso, diferenciação de missão e experimentação. Sem uma estrutura básica de controle oferecida pela acreditação, o sistema correria sério risco de incoerência e, até mesmo, de caos, pela falta de padrões mínimos.

No início da Revolução Americana, o país contava apenas 9 instituições de educação superior. Entre 1790 e 1870, ou seja, em apenas 80 anos, houve um incremento de 51 vezes no número de instituições existentes, passando de apenas 11 no primeiro ano mencionado para 563 no último ano mencionado. Após este período, o país continuou com um crescimento acelerado, embora proporcionalmente menor, chegando a 4.216 instituições em 2005. O crescimento da

população e do número de instituições de educação superior nos Estados Unidos está demonstrado na Tabela 4.

Tabela 4 – Crescimento da População e da Educação Superior nos Estados Unidos

Dimensão/Ano	1790	1870	1890	1930	1945	1975	1995	2005
População EUA (milhões)	3.9	29.8	62.6	123.1	139.9	215.4	262.8	295.5
Estudantes matriculados	0.001	0.06	0.16	1.1	1.7	11.2	14.3	17.5
Número de instituições	11	563	998	1,409	1,768	2,747	3,706	4,216

Fonte: Cohen (1998) and Snyder (1993) (tradução da autora).

Em 1890, conforme afirma Brittingham (2009), quando a primeira associação de acreditação foi organizada, os Estados Unidos já contavam 998 instituições de educação superior, embora o percentual de jovens entre 18 e 24 anos matriculados fosse muito pequeno, apenas 0,16%, pois o número de instituições era grande mas eram, em sua maioria, pequenas instituições, com média uma de 160 estudantes.

A relação entre o desenvolvimento e a educação superior já estava estabelecida e a economia era forte, com a segunda Revolução Industrial “em pleno vapor”.

À medida que o número de instituições crescia e se diversificava, as taxas de acesso ao ensino superior aumentavam, embora lentamente no começo. Em 1945, o país contava 10% de seus jovens no ensino superior, taxa que subiu para 15% em 1953 e aumentou ainda mais quando o governo, após a Segunda Guerra Mundial, passou a oferecer considerável ajuda financeira aos veteranos de guerra, buscando instituições de qualidade para destinar estes recursos, contando com a acreditação para identificar estas instituições. Com o drástico aumento da ajuda financeira federal, após a aprovação da Lei de Educação Superior, em 1965, o número de matrículas, considerando a taxa líquida, subiu para 30%.

A acreditação nos Estados Unidos nasceu para preencher uma lacuna decorrente da falta de regras por parte do governo, em um momento em que o número de instituições já se mostrava significativo, o que demandava o estabelecimento de padrões mínimos e uniformes para o funcionamento destas instituições, além da necessidade de distribuição de recursos federais para os estudantes.

Um fato considerado como um marco inicial do processo de acreditação nos Estados Unidos foi a fundação, em 1885, da New England Association of Schools and Colleges

(NEASC), formada por dirigentes de escolas e instituições de educação superior, para garantir que a escola preparatória e a secundária preparassem realmente os seus estudantes para o ensino superior. Este grupo foi liderado por Charles Eliot, de Harvard, segundo Brittingham (2009).

Com a expansão da América para o oeste, foram criadas igrejas, escolas e empresas pelos colonos. Na década de 1860, já tinham sido criadas mais de 500 faculdades, embora esta identificação seja difícil, em função de serem considerados “colleges” também os institutos técnicos e os seminários. A NEASC buscou identificar, como uma de suas primeiras tarefas, quais instituições eram realmente faculdades.

Após a NEASC, outros grupos similares iniciaram suas atividades em outras regiões, como mostra Brittingham (2009, p. 14), “Middle States Association of Colleges and Schools (1887), North Central Association of Schools and Colleges (1895), Southern Association of colleges and Schools (1895), the Northwest Association of Colleges and Universities (1917), and the Western Association of Schools and Colleges (1924)”

Embora a NEASC tenha sido a primeira associação de acreditação a ser fundada, adotando padrões para a adesão de seus membros, somente em 1952 passou a usar o termo *acreditação*, quando iniciou um programa de revisão periódica das instituições de educação superior. As outras associações já usavam o termo, mas funcionaram durante muito tempo sem a revisão periódica, fundamental para sua validação.

Os primeiros anos destas associações de acreditação tiveram foco na identificação das instituições que eram legitimamente faculdades. Em 1913, a North Central Association desenvolveu critérios para a adesão das instituições que buscassem a acreditação. Estes critérios eram uniformes dentro de uma região e refletiam a época em que foram criados, com padrões muito simplificados se comparados aos padrões atuais. A educação superior ao longo do tempo também se tornou cada vez mais diversificada, com instituições respeitáveis e conceituadas de vários tipos diferentes.

Uma disputa entre os padrões claros e rigorosos de qualidade e o aumento da diversidade institucional durou até 1934, quando a North Central Association desenvolveu uma abordagem de acreditação diferente, voltada para a missão institucional. Esta abordagem perdura até os dias atuais.

De acordo com Brittingham (2009), entre 1950 e 1965 as associações regionais de acreditação adotaram para o processo de acreditação: uma abordagem baseada na missão

institucional, o auto estudo feito pela instituição, uma visita feita por pares que produzem um relatório e uma decisão por parte de uma comissão que supervisiona a revisão periódica. As instituições passaram a buscar o autoconhecimento, a aprendizagem com a experiência e as mudanças nas ações, com base nas circunstâncias e nas expectativas identificadas no processo de acreditação.

A partir de 1960, com o uso da tecnologia da informação, o processo de acreditação se aperfeiçoou, passando a contar com a elaboração de relatórios e a comunicação eletrônica. Mais recentemente, outros elementos, como planilhas eletrônicas, banco de dados relacionais, e-mail e a própria Web aumentaram ainda mais a capacidade institucional, o que teve reflexo direto no processo de acreditação. Hoje, as questões são melhores e também as análises, pois a capacidade de resposta das instituições também é melhor.

Segundo Sanyal y Martin (2006), os Estados Unidos contam com 19 agências para acreditação de instituições e 72 para acreditação de programas, todas reconhecidas pelo Conselho de Acreditação da Educação Superior (CHEA)⁶ e/ou pelo Departamento de Educação dos Estados Unidos (USDE).⁷ Contam, ainda, reconhecidas apenas pela CHEA 8 comissões subnacionais, 4 agências de acreditação religiosa, 2 de carreiras privadas e 46 para a acreditação de programas.

4.4.2 Tipos de acreditação

Sanyal y Martin (2006) identificaram tipos de processos de acreditação, sendo um deles subdividido em categorias.

Primeiramente, distinguiram a acreditação obrigatória da acreditação voluntária. Atualmente, a maioria dos sistemas de acreditação é voluntária e as adesões ao sistema ocorrem por interesse em atingir vantagens que esta certificação de qualidade pode trazer para a instituição, seus cursos e programas, por exemplo, a visibilidade que um processo de acreditação pode dar à IES e seus cursos a partir da prestação de contas à sociedade.

⁶ O Council for Higher Education Accreditation (CHEA) é uma organização americana que é uma voz nacional de acreditação e garantia de qualidade na educação superior. Possui, aproximadamente, 3 mil faculdades e universidades associadas e conduz 60 organizações de acreditação de instituições e programas nos Estados Unidos.

⁷ O U.S. Department of Education (USDE) é um órgão do governo americano que tem a missão de promover o bom desempenho dos estudantes e sua preparação para a competitividade global, promovendo a excelência educacional e assegurar a igualdade de acesso.

A acreditação obrigatória não é tão comum. Ocorre principalmente na “formação do professorado e nos programas que preparam os estudantes para exercer as profissões de vital importância para o desenvolvimento e a segurança do país – como a medicina, o direito, a contabilidade e algumas engenharias” (SANYAL Y MARTIN, 2006, p. 7, tradução da autora).

Outro tipo de acreditação apontado por Sanyal Y Martin (2006) tem seu enfoque voltado para o objetivo da instituição, ou seja, sua missão, e para a verificação da viabilidade e da adequação deste objetivo aos padrões de análise da acreditação. Neste caso, os critérios de análise serão adequados ao tipo de instituição, pois neste enfoque baseado nos objetivos e missão institucionais são estabelecidos parâmetros de acordo com a instituição, curso ou programa, não se considerando adequado avaliar as instituições e os programas pelos mesmos critérios.

Sanyal Y Martin (2006) apontam o exemplo da diferença entre uma universidade tradicional instalada em um destacado entorno urbano que valoriza muito a pesquisa e que não poderia ser avaliada com os mesmos critérios que uma instituição com um grupo de estudantes dedicada exclusivamente ao ensino. São instituições com características muito distintas. Para este tipo de processo de acreditação baseado no objetivo institucional e na adequação para este objetivo, as instituições teriam que ser avaliadas por padrões estabelecidos conforme sua missão, respeitando-se estas diferenças.

Outro enfoque é o que os sistemas de acreditação fazem com que as instituições cumpram com certos padrões mínimos. Este é o “enfoque baseado em padrões”, que “assegura que se cumpram requisitos mínimos, os quais garantem a conformidade com os padrões e a prestação de contas” (SANYAL Y MARTIN, 2006, p. 7, tradução da autora). Neste tipo de acreditação são definidos padrões de forma detalhada de diversos aspectos relacionados à qualidade da instituição e seus cursos e estes são padrões mínimos que devem ser cumpridos. As instituições e cursos têm parâmetros mínimos a cumprir, e estes parâmetros definidos podem se subdividir em indicadores e características que podem variar ou ponderar de acordo com a instituição. Neste tipo de acreditação também é possível pensar em padrões de alto nível, dependendo apenas de se estabelecerem critérios que garantam este alcance.

Nas definições de Sanyal Y Martin (2006), há uma colocação sobre a importância de se considerar a cobertura geográfica para se debater a acreditação e a garantia da qualidade, não se podendo deixar à parte desta discussão o contexto nacional do sistema de educação superior. Dessa forma, os autores apontam sistemas de acreditação com níveis de cobertura geográfica

subnacionais, nacionais, regionais e internacionais. É o que chamam de “acreditação por cobertura geográfica”.

Nos Estados Unidos, de acordo com dados do Conselho de Acreditação da Educação Superior (CHEA, por sua sigla em inglês, 2014), existem oito comissões acreditadoras que atuam por região. Funcionam acreditando, cada uma delas, uma série de estados do país. Estas são comissões que fazem acreditação em âmbito subnacional.

Os objetivos destas agências de acreditação são os mesmos, porém os critérios que utilizam para avaliar podem variar um pouco, mas não há uma grande variação entre elas. Estas agências “tentam manter um único conjunto de padrões e regulamentos, uma vez que reconhecem as importantes diferenças dos tipos e das missões das instituições” Sanyal Y Martin (2006, p. 7, tradução da autora). A partir dessa identificação, buscam verificar se a IES tem uma missão claramente estabelecida, se esta missão é coerente e se existem recursos suficientes para que seja cumprido o que foi estabelecido.

A acreditação em âmbito nacional, na maioria dos contextos, ocorre por agências de acreditação nacionais, que “atuam em todo o país e avaliam instituições inteiras” (SANYAL Y MARTIN, 2006, p. 8, tradução da autora). Estas agências ajustam seus parâmetros ao contexto nacional e aos objetivos que se estabeleceram para a acreditação em âmbito nacional. Assim, definem o processo de avaliação, os resultados da avaliação e a tomada de decisões de acordo com as políticas nacionais.

Em alguns países, essas agências são controladas pelo governo, que, a partir das considerações da agência acreditadora, decide se concede ou não a acreditação. Em outros países, a decisão de acreditação fica com as agências, porém o governo confia nesta decisão para estabelecer algumas formas de financiamento.

Com toda a discussão em torno da necessidade da garantia de qualidade na educação superior e dos processos de acreditação como suporte para a busca desta qualidade, têm-se criado redes de acreditação que atuam em âmbito regional. Cria-se uma rede entre países próximos com características que podem ser avaliadas pelos mesmos parâmetros, criando-se um padrão único para determinada região.

Um conhecido exemplo deste tipo de acreditação por cobertura geográfica em âmbito regional é a acreditação na Europa, vinculada atualmente ao *Processo de Bolonha*. Os ministros dos países firmaram uma declaração que estabeleceu um sistema de transferência de créditos,

buscando facilitar o reconhecimento dos conteúdos cursados pelos estudantes entre os países, criando mobilidade acadêmica entre eles. A partir desta declaração, estabeleceram-se padrões e diretrizes para garantir a qualidade na educação superior no espaço europeu⁸, publicados pela Associação Europeia de Garantia de Qualidade na Educação Superior (ENQA).⁹ Esta Associação aprovou agências para que os padrões estabelecidos nas diretrizes possam ser cumpridos.

Por fim, dentre as creditações por cobertura geográfica, ainda há uma perspectiva de acreditação em âmbito internacional, pelas razões descritas a seguir.

A educação superior vem rompendo todas as fronteiras antes existentes, com base nas facilidades que o mundo moderno oferece e na tecnologia da informação e comunicação. Com isso, é evidente a necessidade de maior mobilidade acadêmica de estudantes e docentes entre diferentes países e do reconhecimento internacional de títulos e, essencialmente, da troca e do desenvolvimento conjunto de conhecimentos e tecnologia, favorecendo a transversalidade e a transdisciplinaridade, fazendo com que se possa abandonar a ilusão de poder e posse do conhecimento para compartilhar experiências em espaços cada vez mais abertos, mais amplos, buscando uma visão holística que caracteriza o momento.

Diante deste cenário, existe perspectiva de acreditação em âmbito internacional. A Organização Internacional de Normalização (ISO por sua sigla em inglês) criou a ISO 9000 de acreditação internacional de programas para que a educação oferecida por um curso em um país possa ser reconhecida em outro país, desde que a norma seja implantada e os padrões exigidos por ela sejam cumpridos.

Outras agências no mundo também oferecem acreditação em âmbito internacional, como a própria CHEA, agência nacional de acreditação que opera em outros países além dos Estados Unidos, e algumas organizações que atuam internacionalmente nos campos empresariais, nas engenharias e na tecnologia, entre outros campos.

⁸ Foi publicado o documento Padrões e Diretrizes para a Garantia de Qualidade no Espaço Europeu de Educação Superior pela Associação Europeia de Garantia de Qualidade na Educação Superior (ENQA, por sua sigla em inglês).

⁹ A Associação Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior (ENQA) é uma organização que representa as organizações de garantia de qualidade presentes no espaço europeu que promove a cooperação europeia em matéria de garantia de qualidade no ensino superior e dissemina informações e conhecimentos entre seus membros e partes interessadas buscando desenvolver e compartilhar boas práticas de garantia de qualidade.

Para cuidar do desenvolvimento da acreditação no âmbito internacional, foi criada a Rede Internacional de Agências de Garantia de Qualidade na Educação Superior (INQAAHE¹⁰ por sua sigla em inglês).

Outra distinção entre os tipos de acreditação está relacionada à natureza pública ou privada das instituições submetidas ao processo de acreditação.

No setor público, grande parte das instituições é controlada e financiada pelo próprio Estado. Dessa forma “em alguns países só se têm instaurado sistemas de acreditação para o setor privado” (SANYAL Y MARTIN, 2006, p. 9, tradução da autora), o que causa alguma polêmica, pois não teriam as instituições públicas que prestar contas à sociedade? Todos os tipos de instituição, cada uma a seu modo e com suas características específicas, deveriam contribuir para o desenvolvimento da nação, e a acreditação é importante para garantir a qualidade de todo tipo de instituição, não importa se pública ou privada.

Os autores definem, ainda, a acreditação por tipo de organização acadêmica, se instituições universitárias ou não universitárias. Em alguns países, os critérios para a análise destes dois tipos de instituição são distintos “e em consequência se necessitam de diferentes agências de acreditação” (SANYAL Y MARTIN, 2006, p. 9, tradução da autora). Porém, em outros países, embora sejam instituições com diferentes objetivos, são avaliadas por critérios semelhantes, o que acaba por trazer algumas distorções nos resultados encontrados em cada caso.

A acreditação pode ser, ainda, segundo as definições de Sanyal Y Martin (2006), por unidades de análise. Ou seja, pode-se acreditar a instituição toda, seus cursos ou até um conjunto de cursos e programas. Em cada caso, o que muda é o foco, o centro de interesse da instituição avaliada.

Na avaliação institucional, a análise é geral, centrada na visão da instituição como um sistema que funciona com seus cursos e programas. Assim, todo o projeto acadêmico da instituição está envolvido com toda a sua produção, que pode envolver ensino, pesquisa e extensão, e todo o suporte de recursos, para que este projeto aconteça da forma adequada. Estes recursos envolvem: docentes, corpo técnico-administrativo, infraestrutura física e tecnológica, estudantes e todos os serviços relacionados com a atividade acadêmica.

¹⁰ A Rede Internacional de Agências de Garantia da Qualidade no Ensino Superior (INQAAHE) é uma associação mundial de mais de 200 organizações que busca a garantia de qualidade na educação superior de diversas maneiras.

A acreditação de cursos e programas é focada apenas no curso ou programa específico que está sendo analisado, pois, embora existam estruturas comuns e que são avaliadas quando da avaliação institucional, existem especificidades dos cursos e programas relacionadas à formação do estudante, aos métodos de ensino/aprendizagem, à avaliação do rendimento dos estudantes e a outras questões pontuais que precisam ser verificadas.

De acordo com Sanyal Y Martin (2006, p. 10, tradução da autora), “para que a acreditação institucional seja eficaz, esta não pode ignorar os programas acadêmicos, como também não pode ignorar o cumprimento, ou não, dos objetivos no marco mais amplo da instituição” Em alguns países, a acreditação de certos cursos é obrigatória por uma questão de regulação do próprio Estado.

Sanyal Y Martin (2006) apontam, ainda, a acreditação para a educação a distância (EAD) na educação superior, modalidade que cresce em todo o mundo e que já ocupa boa parte das vagas.

É um tipo difícil de análise, pois a EAD é uma educação sem fronteiras e os critérios e padrões para a análise devem ser específicos para esta modalidade de ensino. Por esta razão, há necessidade de uma acreditação diferente, especial, de forma a garantir a qualidade dos programas oferecidos, protegendo os interesses dos estudantes e dos países envolvidos.

De todos os tipos apresentados pelos autores, vê-se que os sistemas de acreditação podem se utilizar de diferentes métodos e critérios e funcionar de formas variadas, de acordo com os objetivos da avaliação, os tipos de instituição, a cobertura geográfica, a modalidade de educação e as políticas dos países e seus sistemas de ensino, cada qual com suas especificidades.

No entanto, as redes de colaboração de agências de garantia de qualidade, por exemplo a INQAAHE, buscam desenvolver alguns padrões mínimos a serem seguidos por todos, alguns “códigos de boas práticas” (SANYAL Y MARTIN, 2006, p. 10, tradução da autora), mas a principal missão está orientada para assegurar a qualidade das instituições de educação superior.

Quadro 1 – Garantia de qualidade e acreditação em distintas regiões do mundo

conclusão

Ásia Oriental e Pacífico	0	1	6	9	-	-	6	22
América do Sul e Caribe	4	1	14	8	2	-	5	34
América do Norte e Europa Ocidental	2	3	11	4	4	1	-	25
Ásia Meridional e Ocidental	0	0	2	2	2	-	-	6
Subtotal	21	7	56	-	-	-	-	-
Total	84			40	-	-	-	177

Fonte: GUNI 2006, op. Cit., p. 185¹¹

Nesta região, o debate e os esforços em gerar mecanismos públicos de controle de qualidade, dentre eles a avaliação e acreditação, têm sido impulsionados por muitos fatores, como: a rápida expansão do ensino superior privado, com a conseqüente expansão das matrículas, e a necessidade de controle dos sistemas de ensino diante deste crescimento; a redução dos investimentos por parte do governo em educação superior, favorecendo a expansão da educação privada; a crise econômica, com a conseqüente dificuldade de acesso e permanência no ensino superior; a diversificação dos tipos de instituições existentes, com o surgimento de diferentes modelos de educação, instituições com diferentes propósitos e níveis de qualidade diferenciados (instituições são criadas para atender a uma demanda específica do mercado e instituições antigas são modificadas pela mesma razão); o aumento da concorrência, trazendo competição entre as instituições; e a necessidade de prestar contas à sociedade sobre as atividades acadêmicas. Somam-se a este contexto: as novas tecnologias de informação e comunicação; a demanda por

¹¹ Citado em Segrera (2012, p. 130). Dados do Anexo estatístico, quadro 9. Acreditación en el mundo: países y tipos. Secretariado de la GUNI.

novos e diferentes profissionais; e o fenômeno conhecido como “educação transnacional” com “vários tipos de oferta de serviços educativos que transcendem as fronteiras físicas e conceituais da educação superior [...]” (DIAS SOBRINHO, 2006, p. 286, tradução da autora).

Nesta perspectiva de uma educação transnacional, o governo brasileiro criou recentemente o programa Ciência sem Fronteiras, que busca promover a internacionalização, por meio do intercâmbio de estudantes e pesquisadores. Trata-se de um programa criado pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), que tem por objetivo principal fazer com que os estudantes de graduação e pós-graduação façam períodos de seus cursos em instituições em países que tenham relação com tecnologia e inovação, para que se desenvolvam e possam por em prática no Brasil estas experiências vividas, além de atrair pesquisadores do exterior que tenham interesse em morar no Brasil ou em desenvolver parcerias com pesquisadores brasileiros nas áreas prioritárias do programa.

A expansão da oferta privada, por exemplo, foi algo jamais visto no Brasil, tendo mudado significativamente o cenário de sua educação superior.

Diante de tantas mudanças e de tantas oportunidades, como garantir a qualidade na educação superior e preservar os valores acadêmicos? Este é o grande desafio que cada país tem buscado enfrentar, cada um à sua maneira, por meio de processos/mecanismos de garantia de qualidade.

De acordo com Dias Sobrinho (2012), na América Latina e no Caribe as práticas tradicionais de autorização e reconhecimento de programas pelo Estado por prazo indefinido eram comuns até início dos anos de 1990. No Brasil, por exemplo, esta realidade só mudou em 1996, com a edição da Lei 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN), que, em seu art. 46, determina que os reconhecimentos de cursos e credenciamento de instituições de educação superior teriam prazos limitados. A partir daí, todos os cursos ficaram sujeitos à renovação do reconhecimento e todas as Instituições ficaram sujeitas ao credenciamento, por meio de um processo permanente de avaliação que mudou ao longo do tempo.

Art. 46. 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 (LEI 9.394/96, art. 46).

Na América Latina e Caribe, somente a partir do final dos anos 1980 e início dos anos de 1990 “é que foram criadas agências e mecanismos mais complexos, que, paulatinamente, vêm

modelando os processos de avaliação e acreditação nacionais” (DIAS SOBRINHO, 2012, p. 19, tradução da autora).

A maioria dessas agências é pública, embora existam também organizações privadas com reconhecimento do Estado.

Pouco a pouco, esses processos de acreditação vêm se instalando, apesar de todas as dificuldades de instituições sem cultura de avaliação, apoiadas num falso conceito de autonomia universitária que dificulta a aceitação de qualquer ação externa capaz de interferir nos rumos institucionais, mesmo quando estas reconhecem a avaliação e a acreditação como instrumentos fundamentais para a garantia da qualidade.

A América Latina e Caribe é uma região composta por países com uma diversidade cultural, econômica, étnica e social muito grande e, também, por instituições de educação superior e sistemas de ensino com características muito diversas. A maioria das instituições da região “é de absorção de matrículas, que não fazem pesquisa sistemática nem alcançam padrões de qualidade internacionais [...]” (DIAS SOBRINHO, 2006, p. 284, tradução da autora). No entanto, existe um pequeno percentual de instituições dedicadas à pesquisa, de reconhecida qualidade, a maioria delas universidades públicas.

Muitos países da região da América Latina e Caribe estão longe dos padrões mínimos de qualidade internacionais, ainda, segundo Pires e Lemaitre (2008), não tendo a avaliação e acreditação como processos consolidados. Se se considerar a questão do acesso ao ensino superior, mesmo com toda expansão, é necessário questionar se o que ocorreu na educação superior poderia ser considerado um processo de democratização a este nível educacional, com a possibilidade de inserção de todos na educação superior, inclusive os jovens desfavorecidos. O aumento do número de escolas e vagas possibilita maior acesso à educação superior, porém não garante condições de permanência para este estudante nem uma educação de qualidade:

É necessário esclarecer desde logo que a “democratização” da educação superior não se limita à ampliação de oportunidades de acesso e criação de mais vagas. Além da expansão das matrículas e da inclusão social de jovens tradicionalmente desassistidos, em razão de suas condições econômicas, preconceitos e outros fatores, é imprescindível que lhes sejam assegurados também os meios de permanência sustentável, isto é, as condições adequadas para realizarem com boa qualidade os seus estudos. Assim, acesso e permanência são aspectos essenciais do processo mais amplo de “democratização” (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 1226).

O grande número de “pretendentes” ao ensino superior também não garante seu acesso e suas condições de permanência neste nível escolar, pois eles pretendem, mas não conseguem

entrar e, muitas vezes, entram e não conseguem permanecer, mesmo em uma instituição pública. O fato de existir uma pressão da demanda – ou seja, mais candidatos do que vagas – não significa que este candidato vá se matricular e cursar.

A inclusão sem condições de permanência pode significar uma barreira ainda maior para o estudante que se sente excluído pelo lado de dentro, encarando de forma cruel dentro da sala de aula a sua falta de condições de permanência. O sistema “abriu as portas” para que ele entrasse, inculcando-lhe uma responsabilidade que, em verdade, não é dele, mas parecer ser. Porém, ele não conseguiu, o que o faz se sentir ainda menor, mais isolado, mais incapaz e, portanto, mais excluído.

De 1990 a 2002, a demanda por educação superior, expressa através do número de inscrições no vestibular, cresceu aproximadamente em 160% e a oferta de vagas aumentou para 252%. [...] A expansão da oferta contribuiu para a redução do número de candidatos por vagas...No entanto, o ensino público continuou sendo o mais procurado [...] ao passo que o ensino privado acusou, no mesmo período, uma redução de 2,9 para 1,6 candidatos. Não obstante o expressivo crescimento das matrículas nos cursos de graduação [...] existem indícios de que a política de expansão através da via privada começa a dar claros sinais de exaustão: em 2004, 49% das vagas do setor privado estavam sem ocupação e houve também um aumento significativo do número de estudantes inadimplentes (MARTINS 2009, p. 5).

Diante dessa diversidade e com as dificuldades a serem enfrentadas, cada país adotou uma forma de cuidar da qualidade de suas instituições, tendo como principal desafio controlar o crescimento com qualidade.

De acordo com Santos (2010), os programas de Governo que buscaram processos de garantia de qualidade trabalharam em duas bases distintas: uma com uma perspectiva formativa, emancipatória, buscando uma transformação acadêmica e outra com uma perspectiva regulatória, ligada ao controle.

A compreensão destes modelos

esclarece o perfil da maioria dos Sistemas de Avaliação da Educação Superior na América Latina, mas eles também sinalizam as tendências políticas que seus países assumem diante do contexto neoliberal mundial. A maioria dos Sistemas de Avaliação baseia seu modelo na busca de indicadores, padrões fixados por órgãos externos, em que a prestação de contas (Accountability) por parte das universidades públicas é a intenção explícita. (SANTOS, 2010, p. 47, 48).

Os primeiros países que tiveram iniciativas no sentido do desenvolvimento de mecanismos de garantia de qualidade na educação superior, segundo Roig (2013), foram: México, Chile, Argentina e Brasil. Dos anos de 1990 até o início do século XXI, estas iniciativas foram se estendendo para quase todos os países da América Latina.

Embora a dificuldade de se definir qualidade continuasse existindo, a exemplo da experiência de outros continentes, em 2003 foi criada a Rede Ibero-americana para a Acreditação da Qualidade da Educação Superior (RIACES¹², por sua sigla em espanhol), que definiu um conceito de qualidade aceito nos países da América Latina e Caribe. Este conceito, ainda vigente, considera que uma instituição ou curso é de qualidade quando atende a um conjunto de características previamente estabelecidas por uma agência ou órgão de acreditação. Assim, atingir estes padrões definidos significaria alcançar a qualidade. Esta Rede contribuiu muito para a consolidação dos processos de garantia de qualidade na região, por meio de trabalhos, cooperação entre agências e outras ações de apoio às agências acreditadoras.

Outras iniciativas também tem se mostrado importantes, como as ligadas ao MERCOSUL, que criou inicialmente um exame experimental, chamado “Mecanismo Experimental de Acreditação” (MEXA), que tinha por objetivo realizar a acreditação de carreiras dos cursos de engenharia, medicina e agronomia. O MEXA se transformou no Sistema ARCU-SUL¹³, cujo objetivo é criar critérios regionais de qualidade para os cursos de graduação, para que ocorra a melhoria constante da formação destes profissionais e, conseqüentemente, a promoção do desenvolvimento destes países do Mercosul. O ARCU-SUL é assunto específico do item 5.2.

O principal objetivo destas redes é o de garantir a qualidade pelo estabelecimento de padrões mínimos e universais, fortalecendo o setor educacional na região.

Porém, segundo Santos (2010), na América Latina, os processos de avaliação e acreditação e as organizações de redes surgiram praticamente ao mesmo tempo, sem planejamento.

Segundo Lamarra (2013), na América Central com muito sucesso, iniciou-se o Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA), com a função de assegurar a qualidade de diversos

¹² A RIACES é uma associação de agências de avaliação e acreditação da educação superior independente, sem fins lucrativos, formalmente constituída em 2003, na Argentina, com membros com reconhecida competência em avaliação e acreditação. Esta rede tem o objetivo de promover a cooperação e o intercâmbio entre os países em matéria de avaliação e acreditação. Fazem parte desta rede representantes de agências de acreditação da Espanha (ANECA), Colômbia (CNA), Equador (CONEA) e Argentina (CONEAU – que se desvinculou recentemente), dentre outros.

¹³ O ARCU-SUL (em espanhol ARCU-SUR) é um Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação e nasceu de um acordo entre os ministérios da educação de alguns países do Mercosul como Paraguai, Uruguai, Bolívia, Brasil e Chile, sendo homologado pelo Mercosul e gerenciado pelo Setor Educacional do Mercosul que é o Mercosul Educativo da Rede de Agências Nacionais de Acreditação, respeitando a legislação de cada país e a autonomia das universidades.

programas de universidades da região, especialmente as públicas, por meio do Consejo Superior Universitario de Centro América (CSUCA). O CCA foi criado para estabelecer mecanismos regionais capazes de harmonizar, articular e integrar os esforços de várias instituições e organizações na área Central e dar validade à acreditação internacional de qualidade do ensino superior, que se realiza em diferentes países da região.

A partir dos anos de 1990, quase todos os países da América Latina e Caribe criaram organismos próprios para cuidar dos processos de acreditação.

Segue-se uma breve apresentação de alguns países que possuem ricas experiências em processos de acreditação, como o Chile, tendo criado o Consejo Superior de Educación (CSE); o México, a Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) e o Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES); a Argentina, a Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) e a Colômbia, o Consejo Nacional de Acreditación (CNA).

No Chile, a partir de 1981, ocorreram mudanças que geraram grande expansão e diversificação da oferta no ensino superior, ocasionadas pela divisão das instituições do Estado já existentes e pela autorização para a criação de instituições privadas. Com a expansão, a preocupação com a qualidade surge na educação superior como tema prioritário.

González y Griggs (2006) afirmam que a evolução dos processos de garantia de qualidade no Chile passaram por três períodos.

O primeiro período, de 1980 a 1990, continha, inicialmente, um grupo pequeno de instituições de elite voltadas para a pesquisa com programas de pós-graduação, institutos profissionais voltados para a formação profissional e centros de formação técnica de capacitação de nível superior voltados para carreiras direcionadas às necessidades do mercado. Este formato foi se modificando, o caráter elitista foi se perdendo, instituições foram criadas, concentradas na função docente “de carreiras de licenciatura, estudos profissionais e formação técnica [...]”, o que “redundou em uma grande heterogeneidade no sistema, que não contribuiu para melhorar a qualidade” (GONZÁLEZ Y GRIGGS, 2012, p. 303, tradução da autora). Foi um período em que a lógica do mercado operava para regular a demanda da educação superior, mas não foi capaz de resolver a questão da garantia de qualidade do sistema, de forma geral.

O segundo período, de 1990 a 1999, caracteriza-se pelo fato de o Conselho Superior de Educação e o Ministério da Educação terem assumido os processos de credenciamento de novas

instituições. O Estado fechou várias instituições e foi mais exigente quanto a permitir o funcionamento das IES existentes e novas. Com isso, mudanças significativas no sistema foram produzidas: algumas universidades se associaram a institutos profissionais e centros de formação técnica; algumas instituições foram criadas; e outras foram adquiridas por IES já existentes. Todo este movimento mudou o sistema, porém “a grande debilidade do processo de avaliação e fomento da qualidade neste período foi a ausência de mecanismos formais de acreditação para as instituições autônomas” (GONZÁLEZ Y GRIGGS, 2012, p. 303 e 304, tradução da autora).

O terceiro período, a partir de 1999, caracteriza-se por uma postura colaborativa entre Estado e instituições autônomas. As IES assumiram a acreditação de caráter voluntário, estabelecendo mecanismos internos de autoavaliação e o Estado apoiou e incentivou as iniciativas, “por meio de acesso para conceder fundos e bolsas de estudo” (GONZÁLEZ Y GRIGGS, 2012, p. 304, tradução da autora).

Uma importante iniciativa ocorrida neste último período descrito pelos autores foi o programa de Melhoramiento de la calidad y la equidade en la educación superior (MECESUP), cujo objetivo foi melhorar a qualidade da educação, discutindo os problemas da educação superior chilena e assumindo um papel de orientador para a regulação da oferta de carreiras de instituições autônomas.

Com o apoio do MECESUP, foram criadas a Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) e a Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado (CONAP), ambas com o objetivo de promover e apoiar os processos voluntários de acreditação e melhoria da qualidade na educação.

O sistema de garantia de qualidade no Chile é composto por: Consejo Superior de Educación (CSE), División de Educación Superior del Ministerio de Educación e Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

A CNA é uma entidade autônoma, criada por lei com a função de coordenar o sistema de acreditação e garantia da qualidade no Chile, de desenvolver a avaliação e de autorizar e supervisionar agências acreditadoras de carreiras.

No México, segundo Aguilar (2006), as primeiras iniciativas de avaliação da educação superior começaram nos anos de 1970, por meio de programas de governo e da Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), mas a avaliação se institucionalizou com um programa do Governo Federal de 1989 a 1994, quando foram definidas

avaliações internas e externas das instituições de educação superior, buscando a melhoria da qualidade da educação, por meio de um processo nacional de avaliação.

Para que isso fosse possível, foi instituída a CONAEVA, em 1989, com o objetivo de criar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior do México, baseado na autoavaliação, na avaliação do sistema e dos subsistemas de educação superior e na avaliação dos programas acadêmicos.

De acordo com Dias Sobrinho (2006), no México, durante os anos de 1990, vários organismos fizeram alguns tipos de avaliação, porém sem cobrir todo o sistema público e privado de educação superior.

Em 2000, foi criada uma associação independente do governo, o Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), “com a função de regular o sistema, mediante atos de reconhecimento formal a organismos de acreditação que cumprem os requisitos estabelecidos” (DIAS SOBRINHO, 2016, p. 290, tradução da autora).

Na Argentina, o principal organismo de acreditação é a Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), do Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia, criada, em 1996, com o objetivo de cuidar da avaliação e acreditação no País, com o apoio de comissões assessoras e comitês de pares avaliadores.

A CONEAU se encarrega:

[...] da acreditação de carreiras públicas e de pós-graduação, da avaliação de projetos institucionais e de instalações de sedes de universidades estrangeiras, o monitoramento e reconhecimento de instituições universitárias privadas, a análise dos pedidos de abertura de subsedes de instituições e avaliação institucional para a melhoria (DIAS SOBRINHO, 2016, p. 288, tradução da autora).

O processo de avaliação das instituições passa por etapas: autoavaliação institucional, avaliação externa, análise pela IES dos pontos avaliados até a publicação e difusão dos resultados finais.

Na Argentina, há, segundo Dias Sobrinho (2006), uma importante distinção entre avaliação institucional e acreditação. A primeira é um processo que se propõe a melhorar a qualidade da instituição. A segunda é um processo que busca cumprir níveis de qualidade de acordo com padrões preestabelecidos.

O organismo que cuida da acreditação na Colômbia é o Consejo Nacional de Acreditación (CNA), instância do Governo, criada em 1992, cujo objetivo é orientar os processos de

autoavaliação e definir critérios de qualidade e instrumentos de avaliação para utilização na avaliação externa das instituições.

Segundo Almeida Júnior e Catani (2009), a acreditação na Colômbia acontece no âmbito dos programas e das instituições. As instituições devem requerer ao Ministério da Educação Nacional (MEN), obrigatoriamente, o Registro Qualificado dos programas e/ou instituições. Este Registro define os padrões mínimos iniciais para o funcionamento.

Outra forma de acreditação existente no País é a Acreditação de Alta Qualidade, processo de adesão voluntária que ocorre quando o programa ou a instituição já estão em funcionamento.

Na Colômbia, a acreditação passa pelas etapas de “autoavaliação realizada voluntariamente por cada instituição; avaliação externa, por pares acadêmicos; e avaliação final, feita pela CNA que produz o documento que pode fundamentar o ato de acreditação ou conduzir a recomendações de melhoramento” (DIAS SOBRINHO, 2016, p. 289, tradução da autora).

O processo de acreditação na Colômbia, com um caráter construtivo, busca a formação de uma cultura de autoavaliação e autorregulação, embora seja um ato por meio do qual o Estado dá fé pública da qualidade das instituições e seus cursos. Trata-se de um sistema que busca estimular as IES a melhorar seus processos, sem uma postura punitiva.

Outros países da América Latina e Caribe também desenvolvem experiências importantes em programas de garantia de qualidade, no entanto não é o caso de descrevê-los todos aqui.

É evidente que a partir dos anos de 1990 a acreditação e a avaliação ganharam muita importância e atenção tanto dos governos como das instituições de educação superior, passando a fazer parte do dia a dia das discussões e das ações sobre educação nos diversos países da América Latina e Caribe.

5.2 Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias de los Estados del MERCOSUR y Estados Asociados del MERCOSUR – Sistema ARCU-SUR

O ARCU-SUL, Sistema de Acreditação Regional de Carreiras Universitárias, em espanhol ARCU-SUR, surgiu de um acordo feito em 2007 e homologado em 2008 entre os ministros da Educação da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile.

O MERCOSUL Educativo é um setor dedicado à educação criado dentro do bloco econômico-político constituído pelo Tratado de Asunción de 1991. É o Setor Educativo do MERCOSUL (SEM), um espaço de coordenação das políticas educativas que reúne os países

membros e associados do Mercosul, tendo criado a Reunião de Ministros de Educação do MERCOSUL (RME).

Com o tempo, a RME criou outras instâncias de apoio ao setor, como o Comitê de Coordenação Regional, as Comissões Regionais Coordenadoras de Área e o Comitê Gestor do Sistema de Informação e Comunicação. Em 2005, criou o Comitê Assessor do Fundo Educativo do MERCOSUL; em 2006, a Rede de Agências Nacionais de Acreditação; e em 2011, a Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente, todos envolvidos com o SEM.

A avaliação e a acreditação, a partir da legislação que surgia em alguns países nos anos 1990, eram novos processos que teriam que ser desenvolvidos nestes países. Trata-se de mecanismos já consolidados nos Estados Unidos e Canada, que deveriam ser adaptados para a América Latina, com a promessa de assegurar a qualidade da educação superior em um momento em que este setor passava por acelerado crescimento.

Segundo Stubrin (2013), com essa necessidade, logo se percebeu que a acreditação de carreiras poderia ser um eixo do trabalho conjunto dos países do MERCOSUR-Educativo. “A redação de padrões de qualidade comuns, a avaliação de comissões de pares para visita às universidades e a consequente publicação de opiniões constituíam um ciclo cuja preparação, instalação e implantação pareciam viáveis e factíveis” (STUBRIN, 2013, p. 111, tradução da autora).

O sistema, todavia, apresentava diversas dúvidas, retardando por volta de uma década sua configuração atual. Começou pela implantação do MEXA, que se propôs a avaliar a Medicina, a Agronomia e a Engenharia nos seis países do Mercosul e evoluiu, com os acertos e erros, para o Sistema ARCU-SUL, em 2007, que avalia sete especialidades profissionais de graduação, as três do MEXA mais a Arquitetura, Enfermagem, Odontologia e Veterinária, em oito países, os seis iniciais e a Venezuela e Colômbia, incorporados mais recentemente.

Segundo Barreyro, Lagoria e Hizume (2015), o MEXA foi aplicado entre os anos de 2002 e 2006 de forma experimental e gradualmente. Foi estabelecida a participação voluntária dos cursos e foram criadas comissões de especialistas para cada curso que definiram os processos de avaliação interna e externa, por visita de pares avaliadores. O MEXA acreditou sessenta e dois cursos.

Para a execução dos processos avaliativos no âmbito do MEXA foram designadas em cada um dos países participantes, Agências Nacionais de Acreditação (ANAs), responsáveis por estabelecer critérios próprios para a seleção de instituições para participação na avaliação.

As ANAs atuam em cada país e em âmbito regional são coordenadas pela Rede de Agências Nacionais de Acreditação (RANA). A atuação das ANAs para o desenvolvimento da acreditação em cada País é fundamental pois estas são “a força motriz do Sistema, responsáveis desde o lançamento da convocatória para participação no processo até a emissão final de Resolução que concede ou nega a acreditação”. (BARREYRO; LAGORIA; HIZUME, 2015, 53)

O MEXA foi base para a elaboração do Sistema ARCU-SUL, em 2007, um sistema permanente de reconhecimento de títulos, embora este reconhecimento, da mesma forma que o MEXA, não confira o direito ao exercício da profissão em outros países.

Por meio do ARCU-SUL, os títulos valerão para fins acadêmicos em todos os países participantes. O sistema também estabelece que o certificado, a partir da data da acreditação e durante sua vigência “serão base para atuais ou futuras convenções internacionais que facilitem o exercício profissional nos diversos territórios” (STUBRIN, 2013, p. 115, tradução da autora).

Ainda que o processo de avaliação não tenha seguido o mesmo ritmo em todos os países, estima-se que até o momento foram acreditadas cerca de 200 carreiras de graduação, sendo possível estimar que quando se concluíam as convocatórias em todos os países, tenhamos ao redor de 500 carreiras acreditadas (URUGUAI. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, , 2013, p. 18-19, tradução da autora).

Segundo os princípios gerais sobre a criação e implementação do ARCU-SUL, a acreditação é o resultado de um processo de avaliação pelo qual se certifica a qualidade acadêmica dos cursos de graduação, de acordo com o perfil e os critérios de qualidade previamente estabelecidos para cada título. A vigência desta acreditação será de seis anos e será reconhecida pelos Estados do MERCOSUL e pelos que aderirem ao acordo.

O Setor Educativo do MERCOSUL, ao longo de mais de vinte anos de trabalho, tem buscado a construção de um espaço educativo integrado por meio da coordenação de políticas educativas e tem consolidado o conceito de educação como um bem público e direito de todos.

Neste sentido, o MERCOSUL possui um novo documento aprovado pelos países membros na

[...] XX Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado, o Programa “Metas 2021: a educação que queremos para a geração de Bicentenários”. Este aborda os principais desafios educativos da região, com o objetivo de melhorar a qualidade e a equidade na educação para fazer frente à pobreza e à desigualdade, assumindo o compromisso de

investir mais e melhor em educação nos próximos dez anos (URUGUAI. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, , 2013, p. 16, tradução da autora).

O Sistema ARCU-SUL possui para a avaliação de cada curso o Guia de Autoavaliação de Carreiras, com as dimensões que serão avaliadas e os critérios que serão verificados em cada dimensão. Para a acreditação pelo ARCU-SUL, é necessário que o curso demonstre em que grau atende aos critérios de qualidade estabelecidos pelo Sistema e também às suas próprias metas e objetivos.

Atualmente, são trabalhadas quatro dimensões na acreditação pelo Sistema ARCU-SUL: O Contexto Institucional, que busca verificar as características do curso e sua inserção institucional, sua organização e a gestão administrativa, os sistemas de avaliação do processo de gestão e as políticas e programas de bem-estar institucional; o Projeto Acadêmico, que verifica os planos de estudos, o processo de ensino-aprendizagem, a pesquisa, o desenvolvimento e inovação e a extensão, articulação e cooperação; a Comunidade Universitária, que avalia os estudantes, os graduados, os docentes e o pessoal de apoio; e, a Infraestrutura, que verifica a infraestrutura e logística, as aulas, oficinas, laboratórios e equipamentos e a biblioteca.

As carreiras são avaliadas por meio da aplicação dos critérios de análise destas dimensões, quando são verificados os aspectos favoráveis e desfavoráveis ao cumprimento dos critérios destacando as principais características de cada curso. São apontadas ações para melhorar a carreira e para prevenir e evitar riscos, além de estratégias para implementar ações e garantir a qualidade do curso de forma permanente.

Da mesma forma que no MEXA, no Sistema ARCU-SUL, o processo de acreditação é coordenado pelas ANAs em cada País e pela RANA no âmbito regional.

De acordo com Barreyro, Lagoria e Hizume (2015), na Argentina, a Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) foi indicada pelo governo para funcionar como ANA para atuação no Sistema ARCU-SUL.

Sendo, segundo as autoras, um órgão de atuação ampla e com orçamento próprio, a CONEAU conta com uma visão muito completa do setor educacional do País, embora exista uma sobrecarga de funções. Mesmo assim, a CONEAU já outorgou trinta e sete resoluções de acreditação de cursos pelo Sistema ARCU-SUL.

No entanto, embora a CONEAU seja um órgão consolidado, existem vários projetos que propõem a modificação de suas competências e, até mesmo a criação de agências para sua substituição.

O mais inovador dos projetos é o S-4112/10 que além de prever que os indicadores de qualidade nacionais estejam atrelados às necessidades regionais e nacionais (art. 21), divide a competência para avaliar e acreditar entre duas agências, a Agência Nacional de Qualidade da Educação Universitária (ANCEU) e a Agência Nacional de Qualidade de Instituições de Educação Superior (ANCIES). (BARREYRO; LAGORIA; HIZUME, 2015, 56).

No Paraguai, a criação do MEXA motivou a criação da Agência Nacional de Avaliação e Acreditação da Educação Superior (ANEAES), pois “até aquela oportunidade, o Paraguai não possuía um sistema de avaliação do ensino superior”. (BARREYRO; LAGORIA; HIZUME, 2015, p. 60).

A ANEAES é academicamente autônoma mas depende do orçamento do Ministério da Educação e Cultura do Paraguai.

Tem dezoito cursos acreditados pelo Sistema ARCU-SUL.

O Uruguai ainda não criou uma agência de avaliação e acreditação, embora tenha participado do MEXA e do Sistema ARCU-SUL por meio da criação de Comissões *ad hoc* para os cursos. Para a participação no MEXA, o Uruguai criou uma comissão para cada curso e para o ARCU-SUL criou única comissão de acreditação para a totalidade de cursos.

A organização do processo de acreditação no Uruguai estão a cargo do Departamento de Educação Superior do Ministério da Educação e Cultura.

Existe no Uruguai um projeto de lei para a criação de uma agência de acreditação, porém, este é um tema que gera grande debate e impasse entre o Ministério da Educação, a única universidade pública existente no País e as instituições privadas, pois, no Uruguai, somente as instituições privadas passam por autorização e reconhecimento e a universidade pública é única e contrária à criação da agência.

O Sistema ARCU-SUL no Brasil é assunto específico do item **6.3** desta tese.

Portanto, no Sistema ARCU-SUL não há previsão de substituição das avaliações nacionais pelas avaliações regionais e o Sistema prevê uma rede composta por agências nacionais, cada uma atuando em seu país realizando, além da avaliação nacional, a avaliação regional de acordo com os padrões estabelecidos pela rede.

O MERCOSUL Educativo, desde 1991, ano de sua criação, tem caminhado, talvez, não com a velocidade desejada, em função das especificidades e dificuldades de implantação em cada país, mas tem se desenvolvido na medida das possibilidades.

6 OS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO NO BRASIL

Não é a terra que constitui a riqueza das nações, e ninguém se convence de que a educação não tem preço.
Rui Barbosa

Neste capítulo, apresentam-se todos os processos de avaliação e acreditação existentes no Brasil, do ponto de vista tanto legal quanto do que acontece de fato nos procedimentos e ações do dia a dia. Descreve-se o sistema de avaliação existente, procurando relacioná-lo às ações ligadas aos Indicadores de Qualidade e Conceitos de Avaliação definidos na legislação e buscando o entendimento do fluxo de processos regulatórios ligados à avaliação.

6.1 O SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

No Brasil, entre as décadas de 1980 e 1990, diferentes propostas de avaliação para as Instituições de Educação Superior foram pensadas, tendo o país até então apenas a avaliação da pós-graduação, que desde 1976 foi desenvolvida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).¹⁴

Voltada para a graduação, a primeira proposta de avaliação da educação superior no Brasil foi o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), apresentado em 1983, cujo objetivo principal era avaliar a produção de conhecimento e a gestão das IES.

Logo após o PARU, em 1985, foi apresentada pelo Ministério da Educação uma nova proposta de avaliação da educação superior, desenvolvida pelo Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (GERES), a qual buscava promover o controle de qualidade das instituições, para determinar a distribuição de recursos públicos destinados ao ensino superior.

Embora de duração breve, porém muito importante, por trazer para a pauta o tema da avaliação, despertando nas instituições a necessidade de um diálogo em torno dele, de forma mais densa e permanente, o Ministério propôs em 1993 o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), uma proposta de avaliação voluntária das universidades, que contou com a participação ampla das instituições. Tratava-se de um programa pensado pelas universidades, com o apoio da Secretaria de Educação Superior (SESu), que previa três etapas: “avaliação interna (autoavaliação), avaliação externa (por comissões de pares) e reavaliação (síntese e encaminhamentos)” (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 132). O PAIUB não se sustentou

¹⁴ SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. Brasília: INEP, 2004.

com a mudança do governo e a conseqüente falta de apoio por parte do Ministério da Educação para a sua continuidade a partir de 1995. Porém, foi de fundamental importância para a cultura da avaliação, pois trazia características importantes, como a proposta de uma avaliação global participativa, formativa, contínua e voluntária, que buscavam impor efeitos e transformações nas instituições. Pela primeira vez no Brasil a avaliação foi pensada desta forma.

Após o fim do PAIUB, por volta do final dos anos de 1990 e início do novo século, o Ministério da Educação trabalhou com ações isoladas de avaliação que não representavam um programa ou um sistema de avaliação. Estas ações tinham o objetivo de demonstrar eficiência e prestar contas, por meio de um olhar pontual para o estudante, a IES e os cursos, mas não contavam com um sentido de uma análise global.

Dentre estas ações citam-se: Exame Nacional de Cursos (ENC), mais conhecido como “Provão”, criado em 1996; Análise das Condições de Ensino (ACE), mecanismo de avaliação da IES; e Avaliação das Condições de Oferta (ACO), ação utilizada para a avaliação dos cursos.

Durante este período a avaliação viveu um momento de práticas de controle e supervisão, enquanto se discutia a necessidade de uma nova proposta que pudesse beneficiar as instituições por meio de ações capazes de criar uma cultura de avaliação nas IES, garantir a qualidade da oferta educacional, prestar contas à sociedade e, ainda, funcionar como um instrumento de gestão para o aprimoramento acadêmico.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) surgiu em meio a essa discussão, com a proposta de articular a regulação e a avaliação educativa, resolvendo a questão da regulação e, ao mesmo tempo, garantindo, por meio do processo avaliativo, o aperfeiçoamento acadêmico e a busca pela qualidade nas Instituições de Educação Superior.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi uma proposta encabeçada pela Comissão Especial de Avaliação (CEA), que, a partir de um debate com a sociedade e um estudo aprofundado, com a participação de entidades representativas de diversos setores, estudiosos da área de educação e membros de comunidade acadêmica, desenvolveu, com o apoio do MEC, um documento que contemplaria as “Diretrizes do SINAES”, que, submetido à votação no Congresso Nacional e já com modificações em sua proposta inicial, tornou-se lei (Lei 10.861/2004), ultrapassando os limites do MEC e do governo, passando ao patamar de Política de Estado. Surgia, assim, o sistema de avaliação existente atualmente no Brasil.

O SINAES vem como um sistema bem pensado e muito atual se comparado a tudo que o Brasil desenvolveu anteriormente ao PAIUB, com uma proposta que trouxe a ideia de utilização de vários instrumentos e dimensões, para que, articulados, formassem um conceito global. Trouxe também a ideia de participação da comunidade acadêmica na avaliação para a formação de uma cultura de avaliação, além do envolvimento desta comunidade, garantindo que as ações de avaliação fossem coletivamente legitimadas.

Como aspectos fundamentais à concepção do SINAES estão: a proposta de uma análise global e integrada da avaliação, o respeito à diversidade institucional presente no Brasil e o respeito também à identidade das instituições existentes.

Estas três características foram incluídas no art. 2º da Lei 10.861/2004, que instituiu o SINAES:

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;

... (grifo nosso)

As Diretrizes do SINAES apontam os dois momentos distintos de uma avaliação considerada educativa necessária à análise para formação de um conceito global:

A avaliação educativa interliga duas ordens de ação. Uma é a de verificar, conhecer, organizar informações, constatar a realidade. Outra é a de questionar, submeter a julgamento, buscar a compreensão de conjunto, interpretar causalidades e potencialidades, construir socialmente os significados e práticas da filosofia, política e ética educativas, enfim, produzir sentidos (p. 88).

A questão do reconhecimento da diversidade das IES no Brasil é também destacada no documento “Diretrizes do SINAES”:

A diversificação institucional, bem como a crise de identidade da educação superior, por uma parte, explicam-se pela necessidade de criar instituições com diferentes formas e concepções e, por outro lado, pela dificuldade de atender satisfatoriamente a todas essas exigências e aos múltiplos desafios gestados neste período histórico. A regulação da educação e a avaliação educativa devem ter em conta que a uma instituição em particular é praticamente impossível oferecer respostas qualificadas a todas essas demandas, mas é importante que o conjunto das instituições, solidariamente, seja capaz de atender, ao menos, às demandas prioritárias para amplos e diferentes setores da sociedade. A avaliação da educação superior deve ter uma concepção tal que atenda ao critério da diversidade institucional; deve contribuir para a construção de uma política e de uma ética de educação superior em que sejam respeitados o pluralismo, a alteridade, as diferenças institucionais, mas também o espírito de solidariedade e de cooperação (p. 90).

Da mesma forma, também se destaca a necessidade de respeitar a identidade de cada instituição, reconhecendo que o exercício da liberdade é fator primordial para o desenvolvimento das instituições:

A identidade institucional não é um já-dado; é uma construção que tem a ver com a história, as condições de produção, os valores e objetivos da comunidade, as demandas concretas, as relações interpessoais. Portanto, a avaliação deve estabelecer um elo de ligação entre o específico institucional e o sistema de Educação Superior. O respeito à identidade não significa isolamento institucional, e sim condição para a solidariedade interinstitucional (p. 91).

Diante da análise do que preconiza o SINAES e do que ocorre de fato em avaliação no Brasil, questiona-se a implementação de seus aspectos centrais. São bastante perceptíveis as ações emergenciais de fiscalização e controle voltadas para o estabelecimento de *rankings*, embora todas elas utilizem o nome do SINAES, como se este sistema realmente funcionasse na prática tal como originalmente concebido.

Embora o SINAES tenha sido instituído por Lei como a política de avaliação institucional no Brasil, a partir da constituição de Indicadores de Qualidade: o Conceito Preliminar de Cursos (CPC), o Índice Geral de Cursos (IGC) e o ENADE,

[...] nos primeiros meses do ano de 2008, a comunidade acadêmica, subitamente, tomou conhecimento, via mídia, do prenúncio de mudanças na filosofia do SINAES, indicando que o governo acenaria para modificações no papel do Estado quanto aos processos de avaliação da educação superior (RIBEIRO, 2012, p. 299).

Não se consegue identificar nas ações de avaliação realizadas no País o Sistema de Avaliação da forma como foi concebido. Este se perdeu em meio à descontinuidade das políticas de governo que buscaram o seu cumprimento e atualmente prevalecem as ações de controle e fiscalização desprovidas da concepção inicial do SINAES.

Não restam dúvidas de que a descontinuidade nas políticas públicas é uma das marcas históricas do nosso país [...] se tomarmos uma das mais exitosas políticas públicas de educação no governo Lula [...] denominado SINAES [...] veremos que tampouco aí estivemos imunes a este flagelo nacional da descontinuidade da política. Se não descontinuidade, no sentido de interrupção completa da política, ao menos descaracterização absoluta daquilo que havia sido pactuado pelo governo com a sociedade e o poder legislativo (LIMANA, 2008, p. 870, 872).

Dentre estas ações estão a aplicação de Indicadores de Qualidade como forma de “avaliar” as instituições. Os processos existentes no Brasil estão diretamente relacionados à aplicação destes Indicadores. Portanto, atualmente, “a avaliação da educação superior é regulada pelos dois

novos índices criados: o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC)” (RIBEIRO, 2012, p. 307).

A invenção de índices – que de tão complexos exigem “notas técnicas” do Ministério da Educação – que em nada se aproxima dos princípios originais do SINAES, só serve para dar um verniz de cientificidade a um imbróglio que, em absoluto, nada significa em termos de avaliação da educação superior, a não ser o de confundir a sociedade brasileira com falsos rankings de excelência de instituições de ensino superior e de frustrar as expectativas da comunidade acadêmica com uma nova cultura avaliativa que aos poucos ia sendo formada. (LIMANA, 2008, p. 872).

Onde está a “avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões”, demandada no artigo 2º da lei supracitada? Como fica o “respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos” na utilização de indicadores isolados e com a consideração de um mesmo padrão de qualidade para todos os tipos de instituição?

De fato, o SINAES está dando sinais de esgotamento, e o não cumprimento do estabelecido, contrariando a expectativa de que o SINAES teria papel central na regulação, com a utilização dos resultados da avaliação institucional, tendo como centro a AAI¹⁵, conduzida pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), mediante a participação da comunidade (RIBEIRO, 2012, p. 307).

6.2 Os processos de avaliação da educação superior existentes no Brasil e sua relação com os Indicadores de Qualidade e Conceitos de Avaliação

Atualmente, os processos de avaliação da educação superior no Brasil, embora com muitos questionamentos do ponto de vista jurídico, são embasados em Indicadores de Qualidade e Conceitos de Avaliação e a divulgação destes Indicadores e Conceitos pauta as discussões em todo o País sobre a qualidade dos cursos e instituições e define a aplicação e medidas restritivas e penalidades.

São Indicadores de Qualidade, segundo a Portaria Normativa 40/2007: o Conceito Preliminar de Cursos (CPC), que indica a “qualidade” dos cursos; o Índice Geral de Cursos (IGC), que indica a “qualidade” das IES; e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), que indica a “qualidade” dos estudantes.

São Conceitos de Avaliação, segundo a mesma Portaria Normativa 40/2007: o Conceito de Curso (CC); e o Conceito de Instituição (CI).

O cálculo de cada um destes Indicadores e Conceitos e o fluxo dos processos a partir deles serão discutidos a seguir.

¹⁵ A sigla significa Autoavaliação Institucional.

6.2.1 O Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC); o Conceito de Curso (CC) e o Conceito de Instituição (CI)

Na Portaria Normativa 40/2007, em sua versão original, o Ministério da Educação citou pela primeira vez, no art. 35 (revogado pela Portaria Normativa 23/2010), a possibilidade de atribuição de um “conceito preliminar” nos processos de avaliação de cursos:

Art. 35. Superada a fase de análise documental, o processo no INEP se iniciará com a atribuição de **conceito preliminar**, gerado a partir de informações lançadas por instituições ou cursos no Censo da Educação Superior, nos resultados do Exame Nacional de Estudantes (ENADE) e nos cadastros próprios do INEP.

§ 1º Caso o **conceito preliminar** seja satisfatório, nos casos de renovação de reconhecimento, a partir dos parâmetros estabelecidos pela CONAES, poderá ser dispensada a realização da avaliação *in loco*. (grifo nosso)

O CPC foi divulgado pela primeira vez em agosto de 2008, classificando como insuficientes 508 cursos dos 2.028 avaliados pelo ENADE 2007, sendo 87% destes pertencentes à rede privada.

A Portaria Normativa 4, de 5 de agosto de 2008 (revogada pela Portaria Normativa 23, de 1º de dezembro de 2010), regulamentou a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento, considerando a Portaria 1, de 10 de janeiro de 2007, que definiu o calendário de avaliações do Ciclo Avaliativo do SINAES para o triênio 2007/2009.

Uma Nota Técnica definiu a composição do que seria este Conceito Preliminar de Curso (CPC), que se baseou inicialmente na Nota Média Geral do ENADE, considerando as notas médias de desempenho na formação geral e no componente específico dos estudantes ingressantes e concluintes que realizaram a prova e no Indicador de Diferença entre os desempenhos observados e esperados (IDD), ambos obtidos a partir de médias das notas padronizadas dos resultados do ENADE.

A Portaria Normativa 4/2008 definiu também o que aconteceria com cada curso, nos processos de renovação de reconhecimento, a partir da divulgação do CPC em cada ano durante este ciclo:

Art. 1º. A avaliação *in loco* nos processos de renovação de reconhecimento de cursos superiores, no âmbito do ciclo avaliativo do SINAES, instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007, poderá ser dispensada, com base no conceito preliminar, previsto no art. 35 da Portaria Normativa nº 40, de 2007, observados os procedimentos descritos nesta Portaria Normativa.

Parágrafo único. O Inep divulgará os conceitos preliminares de cursos a cada ano, segundo as áreas avaliadas pelo ENADE.

Art. 2º Os cursos que tenham obtido conceito preliminar satisfatório ficam dispensados de avaliação *in loco* nos processos de renovação de reconhecimento respectivos.

§1º Considera-se conceito preliminar satisfatório o igual ou superior a três.

...

Art. 3º. Os cursos que tenham obtido conceito preliminar insatisfatório deverão obrigatoriamente submeter-se a avaliação *in loco*, nos processos de renovação de reconhecimento respectivos.

§1º Considera-se insatisfatório o conceito preliminar inferior a 3 (três).”

...

A partir da instituição do CPC, iniciou-se uma forma diferente e não prevista nas Diretrizes do SINAES de “avaliar” os cursos superiores no Brasil. O Ministério da Educação, usando o CPC, passou a decidir quais cursos passariam ou não por avaliação *in loco* em cada ciclo avaliativo. Operacionalmente, esta foi uma ação importante para o MEC, pois boa parte dos cursos avaliados foi dispensada de avaliação *in loco* com a obtenção das notas 3, 4 ou 5, consideradas satisfatórias, o que aliviou o Ministério das inúmeras avaliações que teria que fazer. No entanto, esta ação contraria a Lei 10.861/2004, que institui o SINAES, a qual define, em seu art. 4º, as visitas *in loco* para avaliação de cursos como obrigatórias:

Art. 4º. A avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica.

§ 1º A avaliação dos cursos de graduação utilizará procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais **obrigatoriamente as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento.**

§ 2º A avaliação dos cursos de graduação resultará na atribuição de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas. (grifo nosso)

A partir do primeiro ciclo definido pela Portaria 1/2007, outros seriam definidos para a aplicação do Conceito Preliminar de Curso, conforme determina a mesma Portaria 1/2007, em seu art. 9º: “Art. 9º Ao final do ciclo avaliativo 2007/2009, será editada Portaria ministerial disciplinando o ciclo avaliativo subsequente.”

No entanto, este novo ciclo previsto não foi definido ao final de 2009, mas somente no final de 2010, quando a Portaria Normativa 23/2010, por meio da modificação que fez na Portaria Normativa 40/2007, mencionou um novo ciclo 2010/2012, com o seu primeiro ano já vencido:

Art. 69-A. **O ano I do primeiro ciclo avaliativo após a vigência desta Portaria Normativa, conforme art. 33-E, § 1º, será o de 2010.**

Art. 69-B. **No ciclo avaliativo 2010-2012**, será considerada prorrogada a validade do ato de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos em vigor, dispensada qualquer formalidade, desde que o curso preencha os seguintes requisitos, cumulativamente:

... (grifo nosso)

A Portaria Normativa 40/2007, também por meio de uma modificação de um artigo pela Portaria Normativa 23/2010, definiu o que seria este ciclo avaliativo como algo diretamente relacionado com o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes:

Art. 33. O ciclo avaliativo compreende a realização periódica de avaliação de instituições e cursos superiores, **com referência nas avaliações trienais de desempenho de estudantes**, as quais subsidiam, respectivamente, os atos de recredenciamento e de renovação de reconhecimento (grifo nosso)

Desde o início da definição do que seria o Conceito Preliminar de Cursos, é possível observar em um curto período um grande número de modificações na legislação e no fluxo dos processos, o que torna difícil acompanhar as ações relacionadas ao tema, pela descontinuidade dos processos. Este “cipoal” legislativo relacionado à educação superior parece ser comum e ter se intensificado a partir do final dos anos de 1990 até os dias atuais. A intervenção do Estado acontece, algumas vezes, por meio de medidas emergentes e os dispositivos legais buscam acompanhar estas medidas e vão se avolumando. E, assim, emitem-se pareceres, criam-se jurisprudências, revogam-se leis, portarias e resoluções, reeditam-se medidas provisórias e editam-se notas técnicas e instruções normativas, o que torna muitos procedimentos confusos, conflitantes e, como afirma Rodrigues (2005), até mesmo contrários aos preceitos das normas hierarquicamente maiores:

[...] o emaranhado de Portarias, Resoluções e Decretos existentes nessa área nem sempre respeita o conteúdo material do texto constitucional e das Leis que estabelecem as Diretrizes e Bases da Educação Brasileira – nessa situação a condição para o exercício da liberdade de ensino se encontra no cumprimento das normas hierarquicamente superiores, e não no cumprimento das disposições definidas pelo CNE ou pelo Ministério da Educação [...] (RODRIGUES, 2005, p. 2).

Além do CPC, a Portaria Normativa 40/2007 define como Indicadores de Qualidade o Índice Geral de Cursos (IGC) e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE).

O IGC foi instituído pela Portaria Normativa 12, de 5 de setembro de 2008 (também revogada pela Portaria Normativa 40/2007, com as mudanças ocorridas por meio da Portaria Normativa 23/2010) com os mesmos objetivos do CPC, porém para avaliar as instituições, e não os cursos.

À medida que os cálculos do CPC foram sendo modificados, o IGC também acompanhou estas modificações, pois é um indicador dependente do CPC, conforme preconiza a Portaria Normativa 40/2007, que define sua composição atual:

Art. 33-B

...

§ 2º O IGC será calculado anualmente, considerando:

I - **a média dos últimos CPCs** disponíveis dos cursos avaliados da instituição no ano do cálculo e nos dois anteriores, ponderada pelo número de matrículas em cada um dos cursos computados;

II - a média dos conceitos de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* atribuídos pela CAPES na última avaliação trienal disponível, convertida para escala compatível e ponderada pelo número de matrículas em cada um dos programas de pós-graduação correspondentes;

III - a distribuição dos estudantes entre os diferentes níveis de ensino, graduação ou pós-graduação *stricto sensu*, excluindo as informações do inciso II para as instituições que não oferecerem pós graduação *stricto sensu*. (grifo nosso)

Como o IGC é calculado com base nos Conceitos Preliminares de Cursos e o conceito da pós-graduação é calculado a partir de uma conversão dos conceitos fixados pela CAPES, para as instituições que não possuem cursos ou programas de pós-graduação avaliados pela CAPES, o IGC é simplesmente a média ponderada dos cursos de graduação.

Por fim, definido na mesma Portaria Normativa 40/2007, dentre os Indicadores de Qualidade existe ainda o ENADE, que é responsável por grande parte da composição do CPC de cada curso e, conseqüentemente, do IGC das instituições:

Art. 33-B

...

§ 1º O CPC será calculado no ano seguinte ao da realização do ENADE de cada área, observado o art. 33- E, **com base na avaliação de desempenho de estudantes, corpo docente**, infraestrutura, recursos didático- pedagógicos e demais insumos, conforme orientação técnica aprovada pela CONAES.

... (grifo nosso)

Dentre os Conceitos de Avaliação estão o CC (Conceito de Curso) e o CI (Conceito de Instituição). Ambos são definidos após visita *in loco* por Comissão de Especialistas que vêm avaliar o curso ou a IES e atribuem, por meio de uma análise local, utilizando um instrumento de avaliação, um conceito em cada caso.

Esta Comissão é designada pelo INEP, órgão do Ministério da Educação, responsável pela avaliação das instituições, cursos e estudantes.

É possível notar a importância que ganhou a Portaria Normativa 40/2007, a partir da modificação que sofreu com a edição da Portaria Normativa 23/2010, passando a, além de ser responsável pela instituição do Sistema e-MEC¹⁶, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e

¹⁶ O Sistema e-MEC é um sistema eletrônico para acompanhamento de todos os processos que regulam a educação superior no Brasil. Por meio deste sistema são feitos todos os processos referentes aos pedidos de credenciamento e reconhecimento de instituições de educação superior, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, além de outros processos relacionados à educação superior.

gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação, cuidar também da avaliação e supervisão da educação superior, da consolidação dos indicadores de qualidade, do banco de dados do INEP (o Basis) e, ainda, do ENADE.

É nesta Portaria Normativa 40/2007, nos artigos 33-B e 33-C, que fica claro o que são Indicadores de Qualidade e Conceitos de Avaliação:

Art. 33-B. São indicadores de qualidade, calculados pelo INEP, com base nos resultados do ENADE e demais insumos constantes das bases de dados do MEC, segundo metodologia própria, aprovada pela CONAES, atendidos os parâmetros da Lei no 10.861, de 2004:

I - de cursos superiores: o Conceito Preliminar de Curso (CPC), instituído pela Portaria Normativa no 4, de 05 de agosto de 2008;

II - de instituições de educação superior: o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), instituído pela Portaria Normativa no 12, de 05 de setembro de 2008;

III - de desempenho de estudantes: o conceito obtido a partir dos resultados do ENADE;

Art. 33-C. São conceitos de avaliação, os resultados após avaliação in loco realizada por Comissão de Avaliação do INEP:

I - de curso: o Conceito de Curso (CC), consideradas, em especial, as condições relativas ao perfil do corpo docente, à organização didático-pedagógica e às instalações físicas;

II - de instituição, o Conceito de Instituição (CI), consideradas as dimensões analisadas na avaliação institucional externa.

Na Portaria, o CPC, o IGC e o ENADE são definidos como indicadores. Portanto, são indícios da possível aferição de qualidade dos cursos e das IES. Segundo Michaelis (2012), indicador é o “que indica, ou serve de indicação”. Ou seja, não é um entendimento definitivo.

O CC e o CI foram definidos na legislação como conceitos. Conforme entendimento do mesmo Michaelis (2012), conceito significa “o entendimento, o juízo”.

Segundo esta lógica do que são conceitos e do que são indicadores, conforme a própria legislação educacional define, o CPC, o IGC e o ENADE deveriam ser entendidos como provisórios no processo e o CC e CI como os conceitos definitivos.

Estes Indicadores de Qualidade e Conceitos de Avaliação interferem diretamente no fluxo dos processos para regulação a partir da avaliação, porém a interferência dos Indicadores de Qualidade no fluxo de processos atualmente é maior, conforme se verifica no item a seguir.

6.2.2 O fluxo dos processos a partir dos Indicadores de Qualidade e dos Conceitos de Avaliação

Na mesma Portaria Normativa 40/2007, que definiu o que são os Indicadores de Qualidade e Conceitos de Avaliação, ficou também estabelecido um processo, um fluxo para os trâmites de avaliação de cursos e IES que levam à regulação, ou seja, a definição dos atos

institucionais (reconhecimento de curso, renovação de reconhecimento de curso, credenciamento da IES). Este processo teria um caminho que, segundo a regra inicial da Portaria, seria este: o Curso ou a IES recebe um Indicador de Qualidade (CPC ou IGC). Se este Indicador for insatisfatório (nota 1 ou 2), passa por avaliação *in loco*; se for satisfatório (nota 3, 4 ou 5), pode ser dispensado da avaliação *in loco*. Após a visita, nos casos em que estas são necessárias, são definidos os Conceitos de Avaliação (CC ou CI), conforme o caso. Se o Conceito for satisfatório (3, 4 ou 5), o processo segue para publicação da Portaria, com o ato regulatório correspondente. Se o Conceito for insatisfatório (nota 1 ou 2), cabe recurso. Exaurido o recurso e permanecendo o conceito insatisfatório, a IES apresenta à secretaria competente protocolo de compromisso, comprometendo-se a solucionar os problemas apontados pela avaliação. Se ocorrer descumprimento das medidas determinadas no protocolo de compromisso, aí sim será instaurado processo administrativo para aplicação das penalidades previstas no art. 10, §2º, da Lei 10.861/2004, porém com o direito de ampla defesa e do contraditório, reafirmados no §3º do mesmo artigo:

Art. 10. Os resultados considerados **insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso**, a ser firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação, que deverá conter:

§2º **O descumprimento do protocolo de compromisso, no todo ou em parte, poderá ensejar a aplicação das seguintes penalidades:**

I - suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação;

II - cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos;

III - advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior.

§3º As penalidades previstas neste artigo serão aplicadas pelo órgão do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão da educação superior, ouvida a Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação, em processo administrativo próprio, **ficando assegurado o direito de ampla defesa e do contraditório.** (grifo nosso)

Ocorre que da instituição do SINAES e, mesmo, após a definição dos Indicadores de Qualidade e Conceitos de Avaliação até os dias atuais, muitas mudanças ocorreram, e o fluxo de processos inicial definido pela Portaria Normativa 40/2007 não foi cumprido, tendo sido modificado diversas vezes no meio do caminho.

O fluxo não seguiu seu caminho inicial definido e foi diretamente relacionado aos Indicadores de Qualidade (CPC, IGC e ENADE), mesmo com previsão diferente na legislação. Além da enorme importância do ENADE no cálculo do CPC (o estudante é responsável pela definição de 70% do indicador), conforme demonstrado nas Notas Técnicas que definem este

cálculo a cada ano, o CPC e o IGC têm sido suficientes para que o órgão regulador adote medidas que só estariam previstas no final do processo definido na legislação, após avaliação *in loco* e, no caso de descumprimento, de Protocolo de Compromisso.

O SINAES prevê três pilares para a avaliação: a avaliação da instituição, a avaliação dos cursos e a avaliação do desempenho dos estudantes. No entanto, desde sua composição inicial, tanto o CPC quanto o IGC, indicadores que estão definindo a avaliação dos cursos e instituições, “estão fortemente influenciados por informações de um único dos três pilares previstos como essenciais pelo SINAES, qual seja, a avaliação do desempenho dos estudantes” (BARBOSA; FREIRE; CRISÓSTOMO, 2011, p. 324 e 325).

Considerar um exame nacional para a definição dos rumos da educação no País é um assunto que tem gerado bastante polêmica, pois estes exames são válidos e trazem a sua contribuição, porém, “seria enganoso supor que seriam suficientes para avaliar um curso e, mais ainda, uma instituição” (STUBRIN, 2010, p. 82, tradução da autora).

No entanto, a avaliação institucional e a avaliação de cursos foram desconsideradas no cálculo dos Indicadores de Qualidade e, conseqüentemente, na definição de ações baseadas nestes indicadores. “É angustiante demais para qualquer cidadão que tenha consciência do quanto foi investido em escassos recursos públicos [...] para, ao final (e de forma abrupta), desconsiderar olímpicamente os preceitos do SINAES” (LIMANA, 2008, p. 872).

Em fevereiro de 2011, com base nos resultados do CPC e IGC divulgados em final de 2010, calculados a partir do ENADE 2009, o Ministério da Educação editou Nota Técnica S/Nº, fazendo com que todos os cursos reconhecidos solicitassem renovação de reconhecimento, com dispensa de visita *in loco* apenas para os que obtiveram $CPC \geq 3$.

No final de 2011, assim que foram divulgados o CPC e o IGC referentes ao ENADE 2010, por meio do Despacho 257, do secretário da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), o MEC publicou a Nota Técnica Conjunta 1/2011, trazendo os procedimentos e prazos para a renovação de reconhecimento de cursos de graduação e credenciamento de instituições de educação superior, a serem protocolados tomando como referência os resultados do ciclo avaliativo – ano 2010.

Esta Nota Técnica, de forma diferente do que dizia a Nota Técnica relativa aos Indicadores publicados no final de 2010, dispensava do pedido de renovação de reconhecimento

os cursos com resultados de CPC ≥ 3 e de pedido de credenciamento as IES com resultados de IGC ≥ 3 .

Ainda no final de 2011, a SERES começou a aplicar medidas punitivas às instituições com notas insatisfatórias no CPC e no IGC, por meio de Despachos de Cautelares, antes da avaliação por visita *in loco*, tendo como base apenas os Indicadores de Qualidade. Um exemplo foi o Despacho do secretário 242/2011 SERES/MEC, de 28 de novembro de 2011, que aplicou a pena de redução de vagas de cursos de Enfermagem das instituições citadas nos anexos do referido Despacho, além de determinar processo de supervisão para estes cursos. Outro foi o Despacho do secretário 241/2011 SERES/MEC, de 28 de novembro de 2011, que fez o mesmo com os cursos de Odontologia.

No final de 2012, por meio da Portaria Normativa 24, de 3 de dezembro de 2012, o Ministério da Educação mudou significativamente o fluxo dos processos, incluindo na Portaria Normativa 40/2007 o art. 36-A:

Art. 36-A Nos termos dos arts. 60 e 61 do Decreto nº 5.773, de 2006, a Secretaria **poderá determinar a celebração de protocolo de compromisso** no prazo de 30 (trinta) dias da divulgação dos **indicadores de qualidade e conceitos de avaliação** de que trata o art. 34 desta Portaria.

§ 1º Na hipótese do caput, somente **haverá visita de avaliação in loco ao final do prazo do protocolo de compromisso**, para fins de verificação de seu cumprimento e atribuição de CC ou CI.

§ 2º A constatação de descumprimento do protocolo de compromisso ou a obtenção de conceito insatisfatório enseja, exaurido o recurso cabível, a instauração de processo administrativo para aplicação das penalidades previstas no art. 10, § 2º, da Lei nº 10.861, de 2004.

Este novo artigo da Portaria disciplina a possibilidade de celebração de Protocolo de Compromisso a partir de notas insatisfatórias nos Indicadores de Qualidade, o que anteriormente seria indicado pela legislação apenas no caso de notas insatisfatórias no Conceito de Curso (CC) e no Conceito de Instituição (CI), após visita *in loco* por comissão avaliadora.

Como os Conceitos de Avaliação são determinados pelas visitas *in loco*, protocolos de compromisso só seriam possíveis após a visita.

Os §§ 1º e 2º do mesmo art. 36-A, incluído, retiram a necessidade de a Secretaria considerar os relatórios de avaliação para se manifestar sobre o Protocolo de Compromisso, indicando a consideração apenas dos Indicadores de Qualidade, e não mais dos Conceitos de Avaliação, pois estes relatórios são gerados por meio das visitas de avaliação *in loco*.

O art. 60 do Decreto 5773/2006 preconiza:

Art. 60 A obtenção de **conceitos** insatisfatórios nos processos periódicos de avaliação,

nos processos de credenciamento de instituições, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação enseja a celebração de Protocolo de Compromisso com a instituição de educação superior.

Parágrafo único. Caberá, **a critério da instituição, recurso administrativo para revisão de conceito, previamente à celebração de protocolo de compromisso**, conforme normas expedidas pelo Ministério da Educação (grifo nosso)

A mudança determinada pela Portaria Normativa 24/2012, embora cite o art. 60 do Decreto 5773/2006, parece desconsiderá-lo, pois este fala em “conceitos”, e não em “indicadores”. Além disso, deixa claro em seu parágrafo único o direito de defesa prévia, por meio de recurso, antes da celebração do Protocolo de Compromisso. Assim, a mudança ocorreu, mas não nos termos dos arts. 60 e 61 do Decreto 5773/2006, como dito.

Ainda no ano de 2012, por meio da Nota Técnica 806/2012-DIREG/SERES/MEC, o MEC sistematizou os parâmetros e procedimentos para Renovação de Reconhecimento dos Cursos que fizeram ENADE em 2011 e tiveram o Conceito Preliminar de Curso divulgado no final de 2012, utilizando este indicador para decisões de regulação, conforme previsto, com as mudanças definidas na Portaria Normativa 24/2012:

[...] 13. Cursos já reconhecidos que tenham obtido resultado insatisfatório (CPC < 3) no CPC do ano referência 2011:

- O processo de renovação de reconhecimento será aberto, de ofício, pelo Ministério da Educação.

- **A SERES/MEC notificará a IES - Instituição de Educação Superior para que se manifeste sobre proposta de Protocolo de Compromisso.** A IES deverá responder se concorda ou não com a proposta apresentada.

- Caso concorde com a proposta de Protocolo de Compromisso, a IES deverá, então, **apresentar Plano de Melhorias**, o qual será utilizado como parâmetro para nova avaliação.

- O processo seguirá, então, para realização de visita *in loco*, com a finalidade de verificar o cumprimento das medidas de saneamento pactuadas, no prazo estipulado no Protocolo de Compromisso.

- Obtido conceito satisfatório na avaliação *in loco*, a IES terá o reconhecimento do curso renovado.

- Obtido conceito insatisfatório na avaliação *in loco*, ou quando da não concordância com a Proposta de Protocolo de Compromisso, o processo seguirá para Parecer Final, momento em que se analisará a pertinência de se instaurar processo administrativo para aplicação ao curso das penalidades previstas no Art. 10, §2º, da Lei nº 10.861/2004 e no art. 52, do Decreto nº 5.773/2006. (grifo nosso)

A mesma Nota Técnica traz a previsão das medidas cautelares que foram utilizadas com corte de vagas em cursos que obtiveram o CPC insatisfatório, ou seja, menor que 3 (três), antes do cumprimento do Protocolo de Compromisso e antes da visita *in loco*:

[...] - Nos termos do Art. 61, §2º, do Decreto nº 5.773/2006, **o MEC poderá aplicar, motivadamente, medidas cautelares aos cursos que obtiveram resultado insatisfatório no CPC.** As hipóteses de incidência de tais medidas, bem como a matriz de risco orientadora da decisão, será exposta em Nota Técnica Conjunta de autoria das Diretorias de Regulação e de Supervisão da Educação Superior.

Por meio do Despacho SERES/MEC 192, de 18 de dezembro de 2012, por exemplo, foram aplicadas medidas cautelares de suspensão de ingresso em todos os cursos relacionados na referida nota que tiveram reiterados resultados insatisfatórios no CPC nos anos de 2008 e 2011. Ou seja, o impedimento de ingresso ocorreu antes da verificação de Protocolo de Compromisso, antes de visita *in loco*, sendo fundamentado apenas no Indicador de Qualidade CPC.

Às instituições que tiveram IGC insatisfatório nos anos de 2008 e 2011 também foram aplicadas medidas cautelares, por meio de Despachos de Cautelares, por exemplo, o Despacho 198, publicado em 26 de dezembro de 2012, que sobrestou processos de regulação destas instituições, vetou abertura de novos processos, limitou a quantidade de novos ingressos nos cursos e suspendeu prerrogativas de autonomia para instituições universitárias, além da abertura de processos de supervisão destas instituições.

Estas punições por medidas cautelares, instituídas por notas técnicas e utilizando os Indicadores de Qualidade como argumento para tais ações, ocorrem de forma arbitrária, segundo afirma o advogado e especialista em Direito Educacional Flores Filho, (2013, p. 2) em um artigo recentemente publicado:

Em 2012 cautelares já eram esperadas desde o início do mês de dezembro, quando o Governo Federal deu por certa sua utilização afirmando em documento oficial que “as hipóteses de incidência de tais medidas, bem como a matriz de risco orientadora da decisão” seriam expostas em notas técnicas. Tais documentos oficiais também revelavam que o fundamento seria o art. 61, § 2º, do Decreto 5.773/2006, o qual trata de medidas cautelares aplicáveis “durante a vigência” de protocolos de compromisso, ou seja, de medidas cautelares que deveriam ser aplicadas numa situação na qual houve descumprimento de um acordo para melhorias, realizado entre Instituição e MEC (Protocolo de Compromisso).

Qual é a consequência disso? Simples, Instituições que nem mesmo tenham feito acordos para melhorias seriam, como estão sendo de fato, punidas com penalidades como a impossibilidade de aumento de vagas e a suspensão de vestibulares. Neste caso, pensamos que qualquer dessas medidas seria injusta, especialmente porque não há fundamento para comparar uma instituição que descumpra um protocolo de compromisso com uma que teve nota insatisfatória no ENADE. E, pior, há injustiça porque esta punição ocorre sem respeito ao direito de defesa e com base numa “matriz de risco” que mais parece um algoritmo de softwares, um sistema automático de causa e efeitos sem preocupação com fatos, contexto e devido processo legal.

[...] No âmbito do direito administrativo, em relação às medidas cautelares, FERRAZ e DALLARI advertem que “tais medidas são excepcionais e sua adoção depende sempre de robusta motivação. Além disso, havendo possibilidade de ouvir quem for afetado por elas, isso deve ser obrigatoriamente feito, sob pena de nulidade do ato.” (in Processo Administrativo, 1ª edição, 3ª tiragem, 2003, p. 121). Por isso, sem efetivo detalhamento do risco em cada situação concreta e sem a demonstração de que este risco é tão iminente que impede a prévia notificação dos envolvidos, é injustificável a medida utilizada pelo Ministério da Educação.

Em 2013, com a divulgação das notas do ENADE 2012 e o conseqüente cálculo do CPC, o MEC impôs medidas restritivas, novamente, com base apenas no Conceito Preliminar de Curso

e no Índice Geral de Cursos, por meio de quatro despachos da SERES, publicados em dezembro.

Dois destes despachos foram com medidas restritivas relativas às IES com conceito insatisfatório no IGC e dois relativos aos cursos com conceito insatisfatório no CPC.

O mais grave deles foi o Despacho SERES 209/2013, que, acolhendo a Nota Técnica 785/2013 - SERES/MEC, aplicou medidas cautelares de suspensão de ingresso em todos os cursos relacionados no mencionado despacho, tendo em vista os reiterados resultados insatisfatórios no CPC dos anos de 2009 e 2012. Ou seja, estes cursos não puderam mais receber estudantes nem por processo seletivo, nem por transferência, nem por outro meio possível. Dessa forma, estes cursos ficarão sem ingressos até que a visita *in loco* aconteça para avaliá-los e para atribuir um CC (conceito de curso), prazo que não se sabe qual será, pois não está determinado.

No final de 2014, o INEP, por meio da Nota Técnica DAES/INEP/MEC 70/2014, redefiniu o cálculo do CPC, modificando significativamente os percentuais e a utilização dos insumos relativos ao Questionário do Estudante neste cálculo.

Com relação aos processos, a Nota Técnica DIREG/SERES/MEC 1188/2014, relacionada ao Despacho 281, de dezembro de 2014, relativo às IES com oferta de cursos reconhecidos que obtiveram resultado de CPC, sistematizou os parâmetros e os procedimentos para a renovação de reconhecimento de cursos tendo como referência este resultado de CPC 2013, divulgado no final de 2014.

Os cursos reconhecidos com conceito insatisfatório, ou seja, menor que 3 (três), continuam tendo que celebrar Protocolo de Compromisso, como nos anos anteriores, sem a consideração do parágrafo único do artigo 60 do Decreto 5773/2006, que diz caber recurso administrativo para revisão do conceito – no caso, do CPC.

Há possibilidade de não concordância com o Protocolo de Compromisso. No entanto, caso a IES não concorde, há previsão na mesma Nota Técnica DAES/INEP/MEC 70/2014 de se instaurar processo administrativo para aplicação aos cursos de penalidades previstas no art. 10, §2º da Lei 10.861/2004 e no art. 52 do Decreto 5773/2006. Portanto, o risco que a IES corre caso não concorde é de que medidas ainda mais duras sejam tomadas em relação ao curso em questão, o que seria ainda pior do que aceitar um compromisso sem direito a recurso prévio.

Também no final de 2014, tomando-se como base o CPC 2013, as IES foram punidas por meio de despachos com medidas cautelares. O Despacho SERES 282 suspende o ingresso nos cursos relacionados no anexo deste, considerando os resultados insatisfatórios no CPC dos anos

de 2010 e 2013 e o Despacho SERES 283, relativo às IES com prerrogativas de autonomia (universidades e centros universitários), suspende esta autonomia em relação aos cursos que obtiveram CPC insatisfatório (menor que 3) no ano de 2013.

No entanto, em todos os casos em que o fluxo de processos foi alterado, não atendendo à obrigatoriedade prevista na Lei 10.861/2004 e aos preceitos do SINAES, segundo Flores Filho (2013), ressalta a possibilidade de recurso ao CNE e de ação judicial embasadas no direito constitucional de autonomia universitária.

Já existem diversas decisões do Poder Judiciário que entendem serem indevidas as ações cautelares praticadas por parte do MEC/SERES.

A 2ª Vara Federal de Cáceres/MT, por meio de uma Ação Cautelar Inominada com pedido de liminar (documento Anexo A), ajuizada por uma instituição de ensino do estado, deferiu, em 6 de dezembro de 2013, o pedido de liminar, suspendendo os efeitos dos despachos MEC/SERES 208 e 209, garantindo a realização do processo seletivo, bem como a matrícula dos estudantes aprovados até então em processos seletivos da IES. A instituição alegou “a ilegalidade do processo de supervisão e da medida restritiva sem uso da visita *in loco* com o referencial básico art. 2º e 4º da Lei do SINAES”. Também, a “defasagem do indicador, que se refere ao ENADE de 2012 e não espelha a situação atual da IES[...]”; o “direito ao saneamento de eventuais falhas antes de qualquer medida restritiva no âmbito educacional”; e, por fim “a impossibilidade objetiva de comparar os Conceitos Preliminares de Curso de 2009 e 2012”.

Em 2011, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região de São Paulo, por meio de agravo de instrumento (documento Anexo B) interposto contra decisão, em medida cautelar, indeferiu liminar para suspender os efeitos do Despacho do secretário de regulação e supervisão da educação superior do MEC – SERES/MEC, que determinou, cautelarmente, a redução de vagas para ingressos de estudantes no curso de Direito da Instituição de Ensino agravante. A instituição alegou a ilegalidade da medida, visto que o curso estava em fase de renovação de reconhecimento, aguardando visita, e não poderia ter suas vagas reduzidas com base apenas no resultado do ENADE. Alegou o descumprimento da Lei do SINAES 10.861/2004 e a obrigatoriedade da visita *in loco*, o que não ocorreu. Diante das alegações, o juiz oficiou e intimou o MEC para resposta urgente e concedeu antecipação dos efeitos da tutela recursal para o fim do restabelecimento das vagas originalmente autorizadas para a agravante.

A Justiça Federal de Teófilo Otoni/MG, em 13 de dezembro de 2013, assim como fez a

Justiça Federal de Cáceres/MT, deferiu o pleito liminar (documento Anexo C) suspendendo os efeitos do Despacho 209/2013 do MEC/SERES, possibilitando que a instituição de ensino desse continuidade ao processo seletivo e à matrícula de novos estudantes, ao contrário do que determinava o despacho supracitado, que suspendeu o ingresso de novos estudantes à IES em função do Conceito Preliminar insatisfatório nos anos de 2009 e 2012. Ocorre que o mesmo curso passou por visita *in loco* para avaliação presencial, tendo obtido conceito de curso 4, o que não foi considerado. A IES alegou a afronta ao princípio de criação do SINAES que prevê um processo de avaliação para a formação de um conceito global envolvendo estudantes, cursos e instituição e a possibilidade de medidas restritivas apenas após o descumprimento de um termo de saneamento de deficiências, o que não ocorreu. Fica claro na defesa da instituição a inobservância pelo Poder Público ao devido processo legal e o direito a ampla defesa e ao contraditório.

Por fim, vale destacar o Parecer CNE/CES 173/2013, aprovado em julho de 2013, que aguarda homologação do Conselho Nacional de Educação, que trata de um recurso administrativo interposto por uma IES do Acre contra a decisão da SERES que aplicou uma medida cautelar reduzindo 9 vagas de seu curso de Serviço Social, por meio de Medida Cautelar, em função da obtenção de Conceito Preliminar de Curso insatisfatório. Da mesma forma, a IES alega a ilegalidade do uso isolado do CPC para a tomada de medidas restritivas e a não utilização da visita *in loco*, obrigatória segundo a Lei 10.861/2004. Na análise do Parecer, o CNE manifestou-se favoravelmente ao pedido da instituição de ensino, dando provimento ao recurso, entendendo que a qualidade do curso somente poderia ser aferida após processo final de supervisão, com a consequente visita *in loco*.

As decisões judiciais existentes e o Parecer do próprio CNE ratificam a impropriedade da aplicação do Conceito Preliminar de Cursos, isoladamente, para aferição da qualidade do curso e consequentes medidas restritivas em função do CPC. Para melhor entendimento desta impropriedade, é importante o entendimento de como é feito o cálculo deste indicador de qualidade.

6.2.3 O cálculo do Conceito Preliminar de Curso

O primeiro cálculo do CPC ocorreu em 2008, a partir de sua instituição pela já revogada Portaria Normativa 4/2008. Foi definido por uma Nota Técnica do INEP, embora a primeira

configuração deste cálculo tenha ocorrido em 2007. Todos os demais cálculos foram também definidos em Notas Técnicas do INEP, a cada ano de sua aplicação.

Consideraram-se para o cálculo em 2008 as seguintes variáveis: ENADE, IDD e Insumos, com os pesos de 40%, 30% e 30%, respectivamente. Dos insumos, os cálculos eram subdivididos considerando-se Infraestrutura e Instalações Físicas (resposta a uma questão do questionário socioeconômico preenchido pelo estudante), 3,1%; Recursos Didático-Pedagógicos (resposta a uma questão do questionário socioeconômico preenchido pelo estudante), 8,1%; Corpo Docente: percentual de doutores, 11,7%; e Corpo Docente: Regime de Trabalho, 7,1%.

Nesta versão 2008, ocorreu uma revisão, passando-se a considerar também para o cálculo a proporção de docentes mestres vinculados ao curso avaliado, e não somente a de doutores.

Em 2009, o Ministério da Educação editou a Portaria 821, de 24 de agosto de 2009 (também revogada pela Portaria Normativa 40/2007, quando modificada pela Portaria Normativa 23/2010), que redefiniu a composição do CPC em seus arts. 4º e 5º:

Art. 4º. O Conceito Preliminar de Cursos - CPC, instituído pela Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto de 2008, passa a ter a seguinte composição: INSUMOS (40%), sendo: 20% a titulação de doutores; 5% a titulação de mestres; 5% - regime de trabalho docente parcial ou integral; 5% a infraestrutura; 5% questão pedagógica; e ENADE (60%), sendo: 15% o desempenho dos concluintes; 15% o desempenho dos ingressantes e 30% o IDD.

Art. 5º. Para o cálculo do conceito do ENADE será considerado apenas o desempenho dos concluintes.

A partir de 2009, o cálculo passou a considerar as seguintes variáveis: ENADE, com o peso de 60%, e insumos, com o peso de 40%. Do ENADE, este peso se subdividia em: Concluintes, Ingressantes e IDD, com 15%, 15% e 30%, respectivamente. Dos insumos os cálculos se subdividiam considerando-se: Infraestrutura (resposta a uma questão do questionário socioeconômico preenchido pelo estudante), 5%; Questão Pedagógica (resposta a uma questão do questionário socioeconômico preenchido pelo estudante), 5%; Corpo Docente: percentual de doutores, 20%; Corpo Docente: percentual de mestres, 5%; e Corpo Docente: Regime de Trabalho, 5%.

Em setembro de 2011, a Portaria 338, estabeleceu os procedimentos de divulgação dos indicadores de qualidade às IES, definindo os insumos que seriam utilizados para este cálculo em seu artigo 3º, § 3º e 4º:

Art. 3º

...

§ 3º São insumos provenientes da graduação (por IES, área avaliada e município sede do curso): o número de estudantes concluintes de 2010 inscritos e participantes do ENADE,

o desempenho médio obtido por estudantes concluintes de 2010 nas questões de Formação Geral e nas questões do Componente Específico da prova, as respostas do questionário do ENADE sobre infraestrutura e recursos didático-pedagógicos, o número de estudantes ingressantes de 2010 inscritos e participantes do ENADE, o desempenho médio obtido por estudantes ingressantes de 2010 nas questões de Formação Geral e nas questões do Componente Específico da prova, as respostas dos ingressantes no questionário do ENADE sobre o nível de escolaridade dos pais, e informações do Censo sobre o corpo docente e o número de matrículas na graduação.

§ 4º São insumos provenientes da pós-graduação: o número de matrículas de Mestrado e de Doutorado, e os conceitos CAPES dos cursos de Mestrado e de Doutorado dos programas de pós-graduação stricto sensu.

No final de 2012, o Ministério da Educação definiu um novo formato para o cálculo do Conceito Preliminar de Curso. Esta mudança foi feita porque, a partir da possibilidade de não utilização das notas das provas dos ingressantes no ENADE como cálculo, substituídas pela nota do ENEM, mudança prevista pela Portaria Normativa 40/2007, desde final de 2010, quando da modificação da citada Portaria pela Portaria Normativa 23/2010, se fez necessário repensar o cálculo do Indicador.

Um ajuste necessário foi a consideração das respostas A, B e C, do questionário socioeconômico preenchido pelos estudantes para “avaliar” infraestrutura e organização pedagógica dos cursos e também na forma de valoração das respostas dos estudantes. Até o cálculo de 2011 considerava-se apenas a resposta mais favorável – no caso, a letra “A” para a pergunta referente à organização pedagógica e somente as letras “A” e “B” para a questão referente à infraestrutura. Todas as demais geravam uma nota zero. Além disso, as respostas possuíam dois níveis de valoração: 0 (zero) ou 1 (um). A partir da modificação feita, passaram a assumir três níveis de valoração: 0 (zero), 0,5 (meio) e 1 (um). No entanto, o fato de considerarem apenas uma pergunta relativa à organização pedagógica e uma relativa à infraestrutura para compor o cálculo do CPC permaneceu.

A pergunta sobre a Organização Pedagógica, por exemplo, era:

75. Os planos de ensino apresentados pelos professores contêm todos os seguintes aspectos: objetivos, metodologias de ensino e critérios de avaliação, conteúdos e bibliografia da disciplina?

- A) Sim, todos.
- B) Sim, a maior parte.
- C) Somente alguns.
- D) Nenhum.¹⁷

Até 2012 somente a letra “A” era considerada positiva e pontuava para cálculo do CPC.

¹⁷ Questionário Socioeconômico INEP 2010.

A partir de 2012, a mesma questão, com uma pequena alteração, passou a ser utilizada, porém considerando-se as três primeiras respostas para cálculo do CPC:

34. Na maioria das vezes, os planos de ensino apresentados pelos professores contêm os seguintes aspectos: objetivos, metodologias de ensino e critérios de avaliação, conteúdos e bibliografia da disciplina?

- A) Sim, todos. (1)
- B) Sim, a maior parte. (0,5)
- C) Somente alguns. (0,5)
- D) Nenhum. (0)¹⁸

Com as modificações realizadas a partir de 2012, o cálculo do CPC passou a considerar as seguintes variáveis: ENADE, com o peso de 55%, e insumos, com o peso de 45%. Do ENADE, este peso não mais considerou os estudantes ingressantes, subdividindo-se em: Concluintes e IDD, com 20%, e 35%, respectivamente. Dos insumos os cálculos passaram a se subdividir considerando-se: Infraestrutura (resposta a uma questão do questionário socioeconômico preenchido pelo estudante), 7,5%; Questão Pedagógica (resposta a uma questão do questionário socioeconômico preenchido pelo estudante), 7,5%; Corpo Docente: percentual de doutores, 15%; Corpo Docente: percentual de mestres, 7,5%; e Corpo Docente: Regime de Trabalho, 7,5%.

Em 2013, o cálculo do CPC passou por uma significativa mudança relacionada ao Questionário do Estudante e à utilização dos insumos deste a partir das respostas dos estudantes. Buscando aprimorar sua utilização no cálculo do CPC, o INEP, além de rever seu formato, procurando melhorar a qualidade das questões, buscou considerar uma maior quantidade de respostas para levantar a percepção dos estudantes com relação ao curso e à instituição, ampliando consideravelmente o espectro de sua utilização, passando da utilização de 2 (duas) para 42 (quarenta e duas) questões. Dentro destas questões, além dos aspectos de organização didático-pedagógica, infraestrutura e instalações, também passou a ser considerado um novo aspecto, chamado de “oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional”. Esta alteração teve como principal objetivo ampliar, no cálculo do CPC, a consideração da percepção discente.

Também, a partir de 2013, o cálculo do CPC passou a considerar as seguintes variáveis: ENADE, com o peso de 55%, e insumos, com o peso de 45%. Do ENADE, nada mudou e o percentual continuou dividido entre: Concluintes e IDD, com 20% e 35%, respectivamente. Dos insumos, os cálculos passaram a se subdividir considerando-se: Infraestrutura (resposta a treze

¹⁸ Questionário Socioeconômico INEP 2012.

questões do questionário socioeconômico preenchido pelo estudante), 5%; Questão Pedagógica (resposta a vinte e três questões do questionário socioeconômico respondido pelo estudante), 7,5%; oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional (resposta a seis questões do questionário socioeconômico respondido pelo estudante), 2,5%; Corpo Docente: percentual de doutores, 15%; Corpo Docente: percentual de mestres, 7,5%; e Corpo Docente: Regime de Trabalho, 7,5%.

Abaixo o quadro resumo dos cálculos e as principais modificações relativas aos anos descritos:

Quadro 2 – Cálculos dos CPC dos anos de 2008, 2009 e 2012

	CPC 2008	%	CPC 2009		%	%	CPC 2012		%	%	CPC 2013		%	%
VARIÁVEIS E PESOS	ENADE	40	ENADE	Concluintes	15	60	ENADE	Concluintes	20	55	ENADE	Concluintes	20	55
	IDD	30		Ingressantes	15			IDD	35			IDD	35	
				IDD	30									
	INSUMOS	30	INSUMOS		40	INSUMOS		45	INSUMOS		45			
INSUMOS	Infra estrutura	3,1	Infraestrutura		5	Infraestrutura		7,5	Infraestrutura		5			
	Recursos Didáticos	8,1	Questão Pedagógica		5	Questão Pedagógica		7,5	Questão Pedagógica		7,5			
	Corpo Docente doutores	11,7	Corpo Docente (doutores)		20	Corpo Docente (doutores)		15	Oportunidades de Ampliação da Formação Acadêmica e Profissional		2,5			
	Corpo Docente Regime de trabalho	7,1	Corpo Docente (mestres)		5	Corpo Docente (mestres)		7,5	Corpo Docente (doutores)		15			
			Corpo Docente (Regime de Trabalho)		5	Corpo Docente (Regime de Trabalho)		7,5	Corpo Docente (mestres)		7,5			
								Corpo Docente (Regime de Trabalho)		7,5				

Fonte: Notas Técnicas do INEP

Conforme demonstrado, o Conceito Preliminar de Cursos passou por mudanças significativas em seus cálculos nos anos de 2009, 2012 e 2013, na medida em que foram consolidando sua implantação e sua utilização para a definição de ações relativas aos cursos de graduação no país.

O Índice Geral de Cursos, indicador de qualidade relativo às instituições acompanhou estas mudanças relativas ao Conceito Preliminar de Cursos pelas razões que serão descritas a seguir.

6.2.4 O cálculo do Índice Geral de Cursos

O Índice Geral de Cursos, conforme legislação vigente, tem seu cálculo considerando-se os CPCs dos cursos de graduação, definidos em Notas Técnicas do INEP a cada ano.

O art. 33-B da Portaria Normativa 40/2007 define a composição deste cálculo:

Art. 33-B

...

§ 2o O IGC será calculado anualmente, considerando:

I - **a média dos últimos CPCs** disponíveis dos cursos avaliados da instituição no ano do cálculo e nos dois anteriores, ponderada pelo número de matrículas em cada um dos cursos computados;

II - a média dos conceitos de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* atribuídos pela CAPES na última avaliação trienal disponível, convertida para escala compatível e ponderada pelo número de matrículas em cada um dos programas de pós-graduação correspondentes;

III - a distribuição dos estudantes entre os diferentes níveis de ensino, graduação ou pós-graduação *stricto sensu*, excluindo as informações do inciso II para as instituições que não oferecerem pós graduação *stricto sensu*. (grifo nosso)

O IGC é uma média ponderada dos conceitos dos cursos de graduação e pós-graduação da instituição, utilizando-se para esta ponderação a distribuição dos estudantes da IES entre os diferentes níveis de ensino (graduação, mestrado e doutorado).

A pós-graduação entra no cálculo por meio de conceitos fixados pela CAPES. Assim, quando a instituição não possui programas de mestrado ou doutorado que são avaliados pela CAPES, o IGC considera apenas a média dos cursos de graduação, sendo, assim, basicamente, média ponderada dos CPCs. Portanto, mudando-se o cálculo do CPC, muda-se conseqüentemente o cálculo do IGC.

6.2.5 O cálculo do Conceito de Curso e do Conceito de Instituição

O Conceito de Curso (CC) e o Conceito de Instituição (CI), instituídos pela Portaria Normativa 40/2007, são definidos por meio de uma visita *in loco* de uma Comissão de Especialistas, designada pelo INEP, que aplica o Instrumento de Avaliação (Manual), composto de indicadores e critérios diversos, que vão gerar uma análise global e um conceito final.

As Comissões de Avaliação surgem a partir de um Cadastro de Avaliadores mantido pelo INEP.

A Portaria Normativa 40/2007, que trata também do Banco de Avaliadores do SINAES (Basis), reforça a questão do cadastro único, agora público, e da necessidade de capacitação dos membros selecionados para o Banco. Para a escolha desse banco de avaliadores é considerado o

perfil acadêmico e profissional dos docentes. Todos os critérios para a seleção foram definidos na mesma Portaria Normativa 40/2007. Os docentes cadastrados participam de atividades de formação e capacitação promovidas pelo INEP.

A Portaria Normativa 40/2007 consolidada redefiniu a composição das comissões para a avaliação de IES e de cursos, passando a contemplar, além dos três avaliadores para procederem à avaliação de instituições, o que já existia no art. 7º da Portaria 1027/2006, revogada pelo citado documento, dois avaliadores para avaliarem cursos com até duas habilitações, com base no art. 8º da mesma portaria.

As exigências para avaliadores também mudaram, com definições feitas nos arts. 17-A a 17-h da Portaria Normativa 40/2007.

Partindo de 2008, após inserção do CPC, IGC e ENADE no fluxo dos processos, os Instrumentos de Avaliação utilizados sofreram também muitas modificações.

Em 2008, oito Instrumentos de Avaliação relativos a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior eram utilizados pelas comissões para avaliação *in loco*:

- Instrumento de avaliação para autorização de cursos de graduação, Bacharelados e Licenciaturas (aprovado pela Portaria 928, de 25/09/2007);
- Instrumento para credenciamento de novas IES (aprovado pela Portaria 1.016, de 30/10/2007);
- Instrumentos para credenciamento de IES e autorização de curso na modalidade a distância (aprovado pelas Portarias 1.050 e 1.051, de 7/11/2007);
- Instrumento para Autorização de Cursos Superiores de Tecnologia (aprovado pela Portaria 91, de 17/01/2008);
- Instrumento para Autorização de Cursos de Medicina (aprovado pela Portaria 474, de 14/04/2008);
- Instrumento de avaliação para autorização de cursos de graduação em Direito (aprovado pela Portaria 840, de 04/07/2008);
- Instrumento de Avaliação para Renovação de Reconhecimento de Cursos de Graduação (aprovado pela Portaria 1.081, de 29/08/2008);
- Instrumento de Avaliação Externa – Recredenciamento (aprovado pela Portaria 1.264, de 17/10/2008).

Em 2009, os Instrumentos de Avaliação utilizados pelas comissões para avaliação *in loco* diminuíram para sete, tendo se mantido os seguintes:

- Instrumento de Avaliação para Renovação de Reconhecimento dos Cursos de Graduação (Port. 1.081, de 29/08/2008);
- Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior (Port. 1.264, de 17/10/2008);
- Instrumento de avaliação para autorização de cursos de graduação, Bacharelados e Licenciaturas (aprovado pela Portaria 928, de 25/09/2007).

Foram criados os seguintes:

- Instrumento de Avaliação para Reconhecimento dos Cursos Superiores de Tecnologia (aprovado pela Portaria 01, de 5/01/2009);
- Instrumento de Avaliação para Reconhecimento dos Cursos de Graduação: Bacharelado e Licenciatura (aprovado pela Portaria 02, de 05/01/2009);
- Instrumento de Avaliação para Reconhecimento dos Cursos de Direito (aprovado pela Portaria 03, de 05/01/2009);
- Instrumento de Avaliação para Reconhecimento de Cursos de Medicina (aprovado pela Portaria 505, de 03/06/2009).

Em 2010, aos Instrumentos de Avaliação utilizados a partir de 2009 foi acrescentado o novo Instrumento de Avaliação para Reconhecimento do Curso de Pedagogia (aprovado pela Portaria 808, de 18/06/2010). Além disso, o Instrumento de Avaliação para Reconhecimento dos Cursos Superiores de Tecnologia foi alterado, pela Portaria 459, de 13/04/2010.

Em 2011, foram publicados no site do INEP, por meio de nota técnica, três novos instrumentos, que vigorariam para novos pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos: um para avaliação de Bacharelados, Licenciaturas e Cursos Superiores de Tecnologia; um para avaliação de Cursos de Direito; e um para avaliação de Cursos de Medicina.

Ainda em 2011, por meio da Portaria 1.741, de 12 de dezembro de 2011, foram revogados todos os instrumentos referentes à avaliação de cursos de graduação, nas modalidades de ensino presencial e a distância, para subsidiar os processos de autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento, de tecnólogos, bacharelados e licenciaturas e a avaliação passou a ser feita utilizando-se um único instrumento aprovado pela Portaria supracitada.

Assim, não eram mais três instrumentos, mas apenas um.

Este Instrumento de Avaliação de Cursos sofreu modificações em 2012 e vigorou até 2015, tendo passado por modificações recentes, com última versão revisada aprovada em março de 2015.

A Nota Técnica DAES/INEP nº 008/2015, de 4 de março de 2015, apresentou as últimas alterações propostas para o Instrumento de Avaliação de Cursos, porém, o INEP continua a utilizar apenas um instrumento para avaliação de todos os cursos em todas as modalidades. Esta Nota Técnica ainda não gerou uma Portaria com a aprovação, em extrato, do novo documento para avaliação *in loco*.

Para a avaliação de instituições, atualmente existe também um único instrumento, que substituiu o antigo Instrumento de Avaliação Externa, que contava com uma última versão modificada em setembro de 2010.

O novo Instrumento de Avaliação vigente, proposto em 2013, foi aprovado pela Portaria 92, de 31 de janeiro de 2014, com versão final revisada em janeiro de 2014, após consulta pública.

Atualmente, para subsidiar os atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos (presencial e a distância), existe um único instrumento; e para subsidiar os atos de credenciamento, recredenciamento de instituições na modalidade presencial existe também um único instrumento.

O Instrumento de Avaliação de Cursos é aplicado pelos avaliadores que fazem a visita *in loco* para análise do curso. Três dimensões são avaliadas: Organização Didático-Pedagógica; Corpo Docente e Tutorial e Infraestrutura. Cada uma das dimensões possui indicadores e cada indicador conta com critérios de análise para que uma nota de 1 a 5 seja atribuída, considerando-se estes critérios.

A proposta de novo Instrumento de Avaliação de Instituições foi publicada no site do INEP, no início de 2013, com a Nota Técnica 08 colocando o documento para apreciação pública e envio de sugestões.

Após a finalização do instrumento, a Nota Técnica 14/2014 da CFACGIES/DAES/INEP/MEC, de fevereiro de 2014 descreveu que: “A construção da proposta pautou-se no respeito à diversidade institucional, à identidade das IES, aos princípios e diretrizes do SINAES e suas finalidades e à qualidade da educação superior”.

O novo Instrumento de Avaliação agrupou as dimensões existentes no documento anterior, observando o art. 3º da Lei 10.861/2004 que trata das dimensões do SINAES, compondo cinco eixos, descritos na Nota Técnica 14/2014:

Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional: considera a dimensão 8 do SINAES (Planejamento e Avaliação). Inclui também um Relato Institucional, que descreve e evidencia os principais elementos do seu processo avaliativo (interno e externo) em relação ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), incluindo os relatórios emanados pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), do período que constituiu o objeto de avaliação.

Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional: contempla as dimensões 1 (Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional) e 3 (Responsabilidade Social da Instituição) do SINAES.

Eixo 3– Políticas Acadêmicas: abrange as dimensões 2 (Políticas para o Ensino, Pesquisa e Extensão), 4 (Comunicação com a Sociedade) e 9 (Políticas de Atendimento aos Discentes) do SINAES.

Eixo 4 – Políticas de Gestão: compreende as dimensões 5 (Políticas de Pessoal), 6 (Organização e Gestão da Instituição) e 10 (Sustentabilidade Financeira) do SINAES.

Eixo 5 – Infraestrutura Física: contempla a dimensão 7 (Infraestrutura Física) do SINAES. (grifo nosso)

Além do formato, o novo instrumento trouxe modificações significativas, fazendo com que a avaliação considere fatores importantes que fazem parte do dia a dia das instituições e dos cursos, como: a internacionalização, considerando ações para a cooperação, intercâmbio e programas, algo tão atual e relevante para as IES; a política de egressos, dando a devida importância para os egressos, um recurso fundamental para as instituições; a própria gestão das IES, que ganha um indicador específico; as políticas de capacitação docente, com o incentivo ou auxílio para a sua formação como parte de uma política voltada para a qualidade, sendo o Corpo Docente um pilar institucional; o Registro Acadêmico, ganhando finalmente a devida importância; as inovações tecnológicas e propriedade intelectual, algo preocupante, estando o país tão aquém do que se deseja neste item; e os espaços de convivência e alimentação, tratados individualmente como indicadores, considerando a relevância destes momentos de interação para a aprendizagem.

O instrumento parece se aproximar bem mais das finalidades do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), principalmente no que se refere à importância que o instrumento dá à avaliação e ao diálogo que deverá existir entre avaliadores e avaliados, pela subjetividade dos indicadores e para que cada um deles seja compreendido. Com a necessidade do diálogo e o foco no relato institucional a autoavaliação ganha força.

A nova proposta possibilita verificar de forma mais efetiva a evolução da IES a partir dos processos de planejamento e avaliação, considerando o relato institucional como meio de

verificar esta evolução.

Traz ainda aspectos importantes relacionados à formação do estudante, já previstos na legislação, não somente para a profissão, mas também para a cidadania, como: ações voltadas para o desenvolvimento econômico e social; ações de inclusão social; ações afirmativas de defesa e promoção dos direitos humanos e igualdade étnico-racial; e condições de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

Assim, para a composição do Conceito de Curso (CC), a Comissão, durante a visita *in loco*, aplica o Instrumento de Avaliação de Cursos em vigor, que subsidia os atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de todos os cursos de graduação, nas modalidades presencial e à distância. Da mesma forma para a composição do Conceito de Instituição (CI), o Instrumento de Avaliação Institucional Externa, que subsidia os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica das instituições com oferta presencial. Os dois instrumentos constam do Anexo desta tese (Anexos D e E).

6.3 Os processos de acreditação no Brasil

O Brasil participa do Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação, por meio do Sistema ARCU-SUL, gerenciado pela Rede de Agências Nacionais de Acreditação (RANA), no âmbito do Setor Educacional do MERCOSUL.

Como o Sistema respeita as legislações de cada país e a autonomia das instituições universitárias, no âmbito nacional, a avaliação de cursos pelo SINAES continua existindo da mesma forma, porém, periodicamente, as instituições podem se habilitar para que seus cursos sejam avaliados pelo Sistema ARCU-SUL.

Para a avaliação de um curso pelo ARCU-SUL, é composta uma comissão por membros de outros países do MERCOSUL e do Brasil, a qual faz a avaliação *in loco* utilizando um instrumento próprio de avaliação, além de considerar a autoavaliação do curso.

Para a autoavaliação, a instituição recebe um informe, um guia com tudo que deve verificar e responder, para que no momento da avaliação *in loco* possa ocorrer uma análise integral das dimensões e seus indicadores, por meio dos critérios de qualidade previamente estabelecidos para aquela carreira, respeitando suas particularidades e a modalidade de formação de cada uma delas.

Na avaliação *in loco*, são consideradas quatro dimensões, incluindo critérios e indicadores

em cada uma delas: Contexto Institucional; Projeto Acadêmico; Comunidade Acadêmica e Infraestrutura.

A visita *in loco* e a análise dos instrumentos de avaliação *in loco* e da autoavaliação geram um Relatório de Avaliação, sem uma nota, que vai acreditar o curso pelo ARCU-SUL ou não. O curso não recebe as notas de 1 a 5, como no caso da avaliação de cursos pelo SINAES, mas apenas o resultado sobre se está acreditado ou não.

Para a implantação do Sistema ARCU-SUL, o órgão que foi indicado para cumprir a função de Agência Nacional de Acreditação (ANA) no Brasil, inicialmente, foi a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), órgão criado em 2004, pela Lei 10.861/2004.

No entanto, segundo apontam Barreyro, Lagoria e Hizume (2015), a atuação da CONAES para a adequada implantação do Sistema ARCU-SUL no Brasil, por não possuir orçamento próprio nem outras fontes para arcar com os custos de avaliação, além de não contar com um corpo de funcionários para a realização dos processos avaliativos, ficou prejudicada. Além disso, o INEP tem funções mais próximas da avaliação e seria um órgão mais adequado para funcionar como ANA, além da SERES, que desde a edição do Decreto 7690, de 6 de março de 2012, ampliou sua atuação na avaliação pois, competências antes atribuídas ao INEP e à CONAES foram transferidas para esta Secretaria.

Com o intuito de desenvolver a acreditação, a partir de 2011, além da CONAES, o INEP e a SERES também foram integrados à RANA, para implementação do processo de avaliação de cursos no Sistema ARCU-SUL.

Tramita atualmente no Congresso Nacional o Projeto de Lei sobre a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES) que, caso seja aprovado, tem como uma das funções a acreditação e, portanto, deve ser o órgão que terá a função de ANA no Brasil.

Pouquíssimos cursos foram acreditados pelo ARCU-SUL no Brasil até então.

A Portaria 892, de 17 de setembro de 2013, relacionou 32 cursos de Arquitetura, Agronomia, Engenharia Civil, Medicina Veterinária, Engenharia de Materiais e Enfermagem que foram acreditados pelo ARCU-SUL, pelo prazo de seis anos. Esta foi a primeira e única portaria de acreditação de cursos pelo ARCU-SUL editada no Brasil até a presente data.

O Sistema ARCU-SUL é pouco conhecido pelas IES e seus gestores. É também

desconhecido pela comunidade externa. Não há divulgação do sistema no Brasil e até quem trabalha com educação, muitas vezes, o desconhece.

Atualmente, o que dá fé pública da “qualidade” dos cursos no Brasil são as notas do ENADE e do CPC, divulgadas anualmente no final de cada ano.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mais grave no nosso tempo não é não termos respostas para o que perguntamos – é não termos nem mesmo as perguntas
Virgílio Ferreira – Romancista Português

Uma pesquisa nunca se esgota, pois a investigação não é finita e o pensamento humano é mais que o conhecimento científico. Portanto, enquanto pensarmos estaremos insatisfeitos e buscando respostas.

Esta tese buscou verificar em que medida os processos de avaliação e acreditação, da forma como estão sendo executados, podem atestar a qualidade da educação superior no Brasil.

No entanto, ao final desta pesquisa, antes de responder à pergunta central, algumas considerações são necessárias sobre questões que ficaram evidentes. A primeira delas é que avaliar é algo difícil, dependente de vontade política, de esforço e de posicionamento seguro. É difícil também por ser um processo diretamente relacionado a temas muito complexos, subjetivos e escorregadios, por exemplo, valor.

O valor de algo é relativo à pessoa e a sua visão de mundo, e isso muda de pessoa para pessoa e muda com o tempo na visão da própria pessoa. É uma equação que envolve benefícios e custos e a percepção do indivíduo com relação a estas duas variáveis. Quando a percepção dos custos é alta e a dos benefícios é baixa, a tendência é de se valorizar menos o objeto e, da mesma forma, de se valorizar mais quando se percebem mais benefícios do que custos.

Ocorre que em educação os benefícios são, na maioria das vezes, intangíveis e os custos são tangíveis, o que torna a percepção de valor ainda mais complexa.

Quando falamos em avaliar para garantir a qualidade, a dificuldade aumenta ainda mais, pois temos que lidar com a complexidade da avaliação e também com a impossibilidade de se fechar um conceito em torno do que é qualidade e do que é qualidade em educação, ficando esta questão sempre inacabada, pendente, um atributo subjetivo dos produtos ou serviços oferecidos, dependente de quem os utilizam. Não há consenso em torno do conceito de qualidade, embora haja consenso de que a qualidade deve ser buscada pelas instituições de educação superior.

Embora as instituições de educação superior tenham dúvidas e estejam inseguras quanto ao seu papel na sociedade e no mundo e sobre o que fazer, os processos de garantia de qualidade, como os de avaliação e acreditação, fazem parte da pauta como processos fundamentais e que podem gerar uma transformação na educação. São mecanismos reconhecidos e que podem

orientar as tarefas educativas, melhorando as práticas internas, além de provocar um reconhecimento social e que dá fé pública do trabalho realizado na instituição.

Sendo a educação a base para a difusão do conhecimento e para a formação integral do ser humano e o conhecimento a base da economia, o seu papel é estratégico para o desenvolvimento da sociedade contemporânea e garantir a oferta de uma educação de qualidade é fundamental, especialmente na educação superior, onde se formam os líderes, futuros condutores desta sociedade.

No entanto, embora existam esforços no sentido de desenvolver mecanismos para garantir a qualidade em educação, não é simples chegar a um único conjunto de critérios que serviriam a todos os países e a todos os tipos de instituição, resolvendo a questão de forma simplificada. Acompanhar as instituições na medida do crescimento do setor, que é acelerado, garantindo qualidade, é um grande desafio e não parece existirem dúvidas quanto ao reconhecimento do tamanho e da dificuldade desta tarefa.

No Brasil, não é diferente. O desafio é grande e as dificuldades aumentam ainda mais quando pensamos nas dimensões do país e em sua diversidade. Esta tese apresentou os processos de garantia de qualidade que ocorrem no Brasil, o que foi proposto e o que ocorre de fato na prática do dia a dia das instituições.

Com a utilização dos Indicadores de Qualidade como determinantes para as ações do Ministério da Educação relacionadas aos processos de credenciamento das instituições e renovação do reconhecimento dos cursos fica evidente o distanciamento da “avaliação” no Brasil do que propôs o SINAES.

Pela prática atual, não se garante o respeito à identidade das instituições e não se considera a diversidade existente no País. Nas avaliações *in loco*, há a utilização de um único instrumento para todos os tipos de instituição instalada em qualquer parte do País, sejam elas universitárias ou não, de pesquisa, de ensino, comunitárias, no Norte ou no Sudeste. Enfim, não se consideram os inúmeros fatores do entorno institucional e muito menos a auto avaliação, que, embora seja realizada e obrigatória, não interfere nos indicadores do instrumento atualmente utilizado.

O novo instrumento para avaliação institucional externa propõe um Relato Institucional. Se este relato interferir na análise e o avaliador for instruído para considerá-lo (pois não há um indicador no instrumento que seja sobre o Relato Institucional, sendo ele apenas uma peça de

análise), pode ser que, por meio do diálogo entre o avaliador e a instituição avaliada, alguma diversidade e identidade institucional seja considerada. O instrumento novo, mais aberto ao diálogo que o anterior, traz esta possibilidade.

O instrumento de avaliação de cursos, para a análise de todos os tipos de curso existentes no País, sejam eles bacharelados, licenciaturas, cursos superiores de tecnologia, no Nordeste, no Sul, com oferta presencial ou a distância, também é único, o que prejudica sobremaneira a análise das identidades existentes em cada local e em cada curso em especial. Embora este instrumento tenha sido modificado em março de 2015, o diálogo proposto pelo SINAES para refletir sobre as características do curso por meio do uso deste instrumento não ocorre.

Sem considerar as avaliações *in loco* e com consequências maiores para as instituições e seus cursos, os Indicadores de Qualidade (CPC, IGC e ENADE) ditam as regras do jogo, definindo por estimativas estatísticas o destino das instituições e seus cursos. O ENADE, representando atualmente 55%, e as respostas ao questionário do estudante, que representam 15%, definem a participação do estudante no cálculo do CPC em 70%, deixando as instituições reféns de um único teste final, que, se sofrer um boicote, por exemplo, põe a perder todo um trabalho realizado ao longo do curso, restando à instituição apenas a possibilidade de recorrer à justiça, por não existir um caminho aberto ao diálogo.

O prejuízo devastador causado por uma nota ruim no ENADE, no CPC e no IGC, impõe à instituição enormes esforços para recuperar uma boa imagem. No entanto, não entrarei aqui nesta discussão e muito menos me atreverei a analisar quanto tempo a instituição gastaria para recuperar esta boa imagem, mas esta é uma pesquisa importante a ser desenvolvida, provavelmente pelas áreas de Comunicação e Marketing.

Atualmente, o que dá fé pública da “qualidade” dos cursos e da “qualidade” das instituições são estes Indicadores de Qualidade, pois são eles que são divulgados na mídia e compõem os *rankings* nacionais. O “leigo” não sabe como é composto um CPC ou um IGC, mas sabe o que é uma nota 2 e sabe que ela é insatisfatória, da mesma forma que se vangloria com um conceito 5, sem questionar sua validade ou sua confiabilidade. Afinal, é um conceito divulgado por uma instância oficial, o Ministério da Educação. Quem discutiria? Portanto, os Indicadores de Qualidade têm funcionado como “acreditadores” de fato dos cursos e das instituições.

Ocorre que, da forma como os Indicadores de Qualidade são compostos não há diálogo entre avaliado e avaliador. Portanto, não há reflexão sobre a instituição e seus cursos, buscando o

sentido do que está sendo avaliado. O que existe é uma estimativa estatística que considera o ENADE, as respostas a um questionário respondido pelo estudante e o cadastro de docentes no Censo. Com este cálculo, o Ministério da Educação divulga um *ranking* atestando a “qualidade” das IES e dos cursos.

Se a avaliação educativa, de natureza formativa, proposta pelo SINAES pressupõe a formação de sentido, o que só é possível por meio do diálogo, podemos concluir que não há avaliação nesta prática utilizada atualmente e também não há avaliação na utilização de um instrumento de avaliação *in loco* padrão se não for permitido ao avaliador considerar as características institucionais e se o processo não gerar uma reflexão que possa “implicar”, fazendo com que o movimento institucional seja possível, sem danos, sem castigos, mas de forma cooperativa, construtiva, educativa. A avaliação é uma atividade de investigação e, de acordo com o SINAES, uma de suas funções é aprofundar os compromissos e responsabilidades sociais. Para tanto, a instituição precisa ser compreendida e respeitada em sua essência, sua vocação e suas possibilidades e, a partir daí, impulsionada, para que possa extrair dali o que há de melhor para o seu desenvolvimento e para o desenvolvimento da sociedade.

A contribuição desta pesquisa consistiu em mostrar que o que foi planejado para a avaliação no Brasil por meio da proposta original do SINAES não funcionou e que este fato tem prejudicado as instituições de educação superior e, conseqüentemente, o desenvolvimento da educação no País.

O que ocorre no Brasil atualmente não pode ser chamado de avaliação, mas de um processo burocrático de fiscalização e controle. E não há perspectiva de alteração desta prática, que não pode atestar a qualidade das instituições e seus cursos, pois não conta com elementos de análise suficientes para tanto. Não se pode atestar a qualidade de um Corpo Docente por uma análise da quantidade de mestres e doutores que o Censo demonstrou para determinado curso. Não se pode atestar a qualidade de uma biblioteca pela resposta dada pelo estudante a um questionário sobre a biblioteca. Não se pode atestar a qualidade de um curso sem a análise criteriosa de sua proposta pedagógica, dos planos de estudo, dos conteúdos curriculares, das metodologias utilizadas, da atuação dos docentes, do envolvimento dos estudantes, dos projetos de pesquisa, da extensão. Enfim, não se pode dizer que tem ou não tem qualidade algo que nem sequer foi visto.

No entanto, embora não atestem a qualidade da educação no Brasil, os processos

existentes, com todas as suas falhas, movimentam as instituições, e por esta razão contribuem, em alguma medida, para o seu desenvolvimento, o que pode ser positivo por um lado, porém, pernicioso por outro.

Este movimento que deveria se dar pela reflexão em torno dos processos internos e do significado das instituições para o seu desenvolvimento, muitas vezes ocorre apenas na medida dos interesses institucionais, não visualizando também os interesses dos alunos, da sociedade, do País.

Algumas instituições, buscando atender ao mínimo necessário para não perderem alunos e para cumprir os padrões estabelecidos pelo órgão regulador, não veem na avaliação uma oportunidade para refletir sobre sua condição enquanto agência formadora. Se ajustam ao mínimo necessário e ali se acomodam.

Outras, no momento da avaliação, simulam uma realidade inexistente somente para receber a Comissão de Avaliação e garantir o conceito mínimo para continuar a oferecer uma educação de baixa qualidade e obter o que realmente interessa, nestes casos, somente o lucro.

Evidentemente existem as que buscam melhorar a partir do processo avaliativo, na medida das necessidades e possibilidades.

Portanto, existe um movimento nas instituições a partir do momento em que a avaliação foi instituída, no entanto, o que ocorre não é o ideal e não garante o desenvolvimento da educação no País e o risco é de que o que está posto se estabeleça e se acomode, o que compromete sobremaneira o desenvolvimento da sociedade.

Certamente, não é a avaliação proposta pelo SINAES que causa este movimento, o que deveria ser, mas diversos outros fatores, como: a discussão em torno da importância da avaliação, que pode trazer para as IES a consciência necessária sobre a questão; a concorrência, que faz com que as instituições busquem melhorar sua oferta, procurando um melhor posicionamento diante do concorrente; e o medo das medidas restritivas e punitivas vindas do Ministério da Educação em função dos Indicadores de Qualidade insatisfatórios, que faz com que as Instituições de Educação Superior procurem, de todas as formas, contornar as situações almejando um bom resultado.

Estas são razões suficientes para que as IES se movimentem no sentido de buscar alguma melhoria, porém, como dito, parecem buscá-las apenas na medida do atendimento ao mínimo necessário para não correrem riscos com o órgão regulador e não perderem os estudantes para o

concorrente.

Não é o ideal. Certamente que não é. Mas é melhor que nada. Aliás, uma prática que parece tem sido comum no Brasil, a prática do “melhor que nada”. Não é bom, mas é “melhor que nada”. O ProUni resolve a questão da inserção? Não. Mas é “melhor que nada”. Melhor ter um pequeno percentual se beneficiando com o ProUni do que não ter nada. A avaliação ocorre conforme está proposta no SINAES? Não. Mas é “melhor que nada”. Melhor ter uma avaliação que não corresponde ao que foi proposto e que faz com que as IES corram atrás do mínimo do que não ter avaliação. E com esta prática vários assuntos importantes deixam de ser cuidados e dão lugar a ações paliativas, por meio de políticas de governo que trazem uma solução parcial para questões fundamentais que precisariam ser tratadas por meio de políticas de Estado.

A educação é uma delas, e uma das funções do resultado da avaliação proposta pelo SINAES seria a de apresentar uma fotografia do setor, para que o Governo pudesse pensar, a partir daí, em políticas públicas adequadas para o desenvolvimento da educação no País. No entanto, o que se tem por parte do Governo em termos de políticas são ações punitivas, medidas acauteladoras, corte de FIES, corte de vagas, suspensão de processo seletivo e, para as universitárias, suspensão de autonomia. Ainda não se pensou em beneficiar as instituições que possuem bons resultados, mesmo diante deste processo distorcido. Se há a punição para os que “falham”, deveria existir também a recompensa para os que “não falham”, dando a estes algum benefício em função das notas positivas. Mas a cultura da punição não permite e é antiga. A própria Lei 9.394/96, ou Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, prevê em seu art. 46, §1º, a reavaliação das condições de oferta dos cursos e instituições que podem resultar em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas de autonomia ou em descredenciamento, mas não fala em reavaliação que possa resultar em reconhecimento ou credenciamento. A visão é apenas punitiva, desde antes da LDBEN e continuou com ela. Numa visão educativa, não seria mais apropriado verificar inicialmente as IES que obtiveram conceito máximo, e não aquelas que obtiveram conceito mínimo? O nosso olhar não deveria se voltar primeiramente para quem “acerta”, e não pra quem “erra”?

Sonho com o dia em que a avaliação olhe verdadeiramente para a instituição e busque nela o entendimento do seu ambiente, verificando a sua real importância, a sua pertinência. Para que exista este entendimento, é preciso estar vocacionado para a educação, sentir a

responsabilidade social de suas atividades, considerá-la gratificante e carinhosamente. Entender que ali, naquele ambiente, estão se formando homens, está se definindo a participação humana num substantivo, que é o tempo. Pensando assim, uma das obrigações da escola é oferecer ao estudante o seu tempo, conviver com ele, ajudá-lo a encontrar o seu caminho, o seu potencial. Se encontramos esta escola, ela estará adequada e cumprindo o seu papel, mesmo que não atenda a todos os requisitos de um instrumento de avaliação, mesmo que um livro não seja encontrado em sua biblioteca e tenha que ser tomado emprestado de um colega, mesmo que não tenha computadores de última geração, pois tudo isso é bonito, mas o bonito é adjetivo, porém, “o substantivo é que dá sentido à existência” (CARDOSO, 1997, p. 38).

REFERÊNCIAS

ACREDITAR. In: DICIONÁRIO Michaelis. Disponível em <www.uol.com.br/michaelis>. Acesso em: 12 de jul. 2014.

AFONSO, Almerindo Janela. *Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

AGUILAR, Javier de la Garza. Consejo para la acreditación de la educación superior, A.C. (COPAES), MÉXICO. En: TRES, J.; SANYAL, B.C. (eds.). *La educación superior en el mundo (2007). Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?* Global University Network for Innovation (GUNI/UNESCO). Madrid/Barcelona: Ediciones Mundi-Prensa, 2006.

ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de P.; CATANI, Afrânio M. Algumas características das políticas de acreditação e avaliação da educação superior da Colômbia: interfaces com o Brasil. *Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 3, p. 561-582, nov. 2009.

BARBOSA, Glauber C.; FREIRE, Fátima S.; CRISÓSTOMO, Vicente L. Análise dos indicadores de gestão das IFES e o desempenho discente no ENADE.: *Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n. 2, p. 317-344, jul. 2011.

BARREYRO, Gladys B.; LAGORIA, Silvana L.; HIZUME Gabriella de C. As agências Nacionais de Acreditação no Sistema ARCU-SUL: primeiras considerações. *Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 1, p. 49-72, jul. 2015.

BRASIL. Câmara de Educação Superior. Conselho Nacional de Educação. Parecer n. 173, aprovado em 3 de julho de 2013. Trata de recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior que, por meio do Despacho nº 251/2011-SERES/MEC, publicado no DOU de 2/12/2011, determinou, cautelarmente, redução de vagas de novos ingressos do curso de Serviço Social do Instituto de Ensino Superior do Acre (IESACRE), dentre outras medidas. (Aguardando homologação)

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação – INEP. Diretoria de Avaliação da Educação Superior. Nota Técnica S/Nº, de 18 de janeiro de 2011. Trata da avaliação de cursos e instituições no ciclo avaliativo, como referencial para os processos de renovação de reconhecimento e recredenciamento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Brasília, 18 de janeiro de 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação – INEP. Diretoria de Avaliação da Educação Superior. Nota Técnica 14, de 07 de fevereiro de 2014. Instrumento de Avaliação Institucional Externa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Brasília, 07 de fevereiro de 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação – INEP. Diretoria de Avaliação da Educação Superior. Nota Técnica 70, de 15 de outubro de 2014. Trata da Utilização dos Insumos do Questionário do Estudante Aplicado em 2013. Brasília, 15 de

outubro de 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 01, de 5 de janeiro de 2009. Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação para reconhecimento de cursos superiores de Tecnologia do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 06 de jan. 2008 - Seção I - p. 08. (documento revogado)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 02, de 5 de janeiro de 2009. Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação para reconhecimento de cursos de graduação - Bacharelados e Licenciaturas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 06 de jan. 2008 - Seção I - p. 08. (documento revogado)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 03, de 5 de janeiro de 2009. Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação para reconhecimento dos cursos de graduação em Direito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 06 de jan. 2008 - Seção I - p. 08. (documento revogado)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 1016, de 30 de outubro de 2007. Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação elaborado pelo INEP para credenciamento de novas Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31 de outubro. 2007 - Seção I - p. 11. (documento revogado)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 1027, de 15 de maio de 2006. Dispõe sobre banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação - CTAA, e dá outras providências. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 de mai. 2006 - Seção I - p. 09. (documento revogado)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 1050, de 7 de novembro de 2007. Aprova, em extrato, os instrumentos de avaliação do INEP para credenciamento de instituições de educação superior e seus polos de apoio presencial, para a oferta da modalidade de educação a distância. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 08 de nov. 2007 - Seção I - p. 12.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 1051, de 7 de novembro de 2007. Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação do INEP para autorização de curso superior na modalidade de educação a distância. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 08 de nov. 2007 - Seção I - p. 12. (documento revogado)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 1081, de 29 de agosto de 2008. Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 01 de set. 2008 - Seção I - p. 56. (documento revogado)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 1264, de 17 de outubro de 2008. Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 de out. 2008 - Seção I - p. 22. (documento revogado)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 1741, de 12 de dezembro de 2011. Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação nos graus de tecnólogo, de licenciatura e de bacharelado para as modalidades: presencial e a distância, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 de dez. 2011 - Seção I - p. 45.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 338, de 16 de setembro de 2011. Estabelece os procedimentos de divulgação dos indicadores de qualidade às Instituições de Educação Superior (IES). Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 de set. 2011 - Seção I - p. 17.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 459, de 13 de abril de 2010. Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação para reconhecimento de Cursos Superiores de Tecnologia do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 14 de abr. 2010 - Seção I - p. 04. (documento revogado)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 474, de 14 de abril de 2008. Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação para autorização de curso de graduação em Medicina no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 15 de abr. 2008 - Seção I - p. 13. (documento revogado)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 505, de 3 de junho de 2009. Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação para Reconhecimento de Cursos de Medicina do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 04 de jun. 2009 - Seção I - p. 07. (documento revogado)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 808, de 18 de junho de 2010. Aprova o instrumento de avaliação para reconhecimento de Cursos Pedagogia, no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 de jun. 2010 - Seção I - p. 72. (documento revogado)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 821, de 24 de agosto de 2009. Define procedimentos para avaliação de Instituições de Educação Superior e Cursos de Graduação no âmbito do 1º Ciclo Avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e dá outras providências. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 25 de ago. 2009 - Seção I - p. 09. (documento revogado)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 840, de 4 de julho de 2008. Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação para autorização de cursos de graduação em Direito do Sistema

Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 07 de jul. 2008 - Seção I - p. 41. (documento revogado)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 892, de 17 de setembro de 2013. Acredita, perante o Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação do MERCOSUL e Estados Associados – Sistema ARCU-SUL, pelo prazo de 6 (seis) anos, os cursos relacionados no Anexo desta Portaria. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 de set. 2013 - Seção I - p. 46.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 91, de 17 de janeiro de 2008. Aprova em extrato o instrumento de avaliação para autorização de Cursos Superiores de Tecnologia, no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 de jan. 2008 - Seção I - p. 34. (documento revogado)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 92, de 31 de janeiro de 2014. Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, credenciamento e transformação de organização acadêmica, modalidade presencial, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 04 de fev. 2014 - Seção I - p. 05.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 928, de 25 de setembro de 2007. Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação para autorização de cursos de graduação, Bacharelados e Licenciaturas, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 de set. 2007 - Seção I - p. 09. (documento revogado)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa 1, de 10 de janeiro de 2007. Definiu o Calendário de avaliações do Ciclo Avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES para o triênio 2007/2009. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 de jan. 2007 - Seção I - p. 07.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa 10, de 30 de abril de 2010. Dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 03 de mai. 2010 - Seção I - p. 39.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa 12, de 05 de setembro de 2008. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 de set. 2008 - Seção I - p. 13. (documento revogado)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa 21, de 26 de dezembro de 2014. Altera dispositivos das Portarias Normativas MEC no 2, de 31 de agosto de 2008; no 1, de 22 de janeiro de 2010; no 10, de 30 de abril de 2010; no 15, de 8 de julho de 2011; no 23, de 10 de novembro de 2011; no 25, de 22 de dezembro de 2011; no 16, de 4 de setembro de 2012;

no 19, de 31 de outubro de 2012; e no 28, de 28 de dezembro de 2012, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - FIES. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 de dez. 2014 - Seção I - p. 07.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa 23, de 1º de dezembro de 2010. Altera dispositivos da Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, que Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 de dez. 2010 - Seção I - p. 31.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa 24, de 03 de dezembro de 2012. Altera a Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010 que passa a vigorar com alterações. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 4 de dez. 2012 - Seção I - p. 12.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa 4, de 05 de agosto de 2008. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do SINAES instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007. Republicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, nº 150, 6 de ago. 2008 - Seção I - p. 19. (documento revogado)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa 40, de 12 de dezembro de 2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. Republicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 de dez. 2010 - Seção I - p. 23.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES. Nota Técnica 806, de 20 de novembro de 2012. Sistematiza parâmetros e procedimentos para Renovação de Reconhecimento de Cursos, tomando como referência os resultados do ciclo avaliativo 2011, divulgado por meio do Conceito Preliminar de Curso - CPC 2011. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 04 de dez. 2012 - Seção I - p. 24.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES. Nota Técnica 1188, de 18 de dezembro de 2014. Sistematiza parâmetros e procedimentos para renovação de reconhecimento de Cursos, nas modalidades presencial e a distância, tomando como referência os resultados do ciclo avaliativo 2013, divulgado por meio do Conceito Preliminar de Curso - CPC 2013. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 de dez. 2012 - Seção I - p. 152.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior -

SERES. Nota Técnica Conjunta 1/2011, de 16 de dezembro de 2011. Trata dos procedimentos e prazos para renovação de reconhecimento de cursos de graduação e credenciamento de instituições de educação superior, a serem protocolados como referência os resultados do ciclo avaliativo – ano 2010. Publicada no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 de dez. 2011 - Seção I - p. 644.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES. Despacho 241, de 28 de novembro de 2011. Trata de Instituições de Educação Superior (IES) cujos cursos de graduação em odontologia (bacharelado) obtiveram resultados insatisfatórios (menores que 3) no CPC referente ao ano de 2010. Publicado no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 de nov. 2011 - Seção I - p. 18.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES. Despacho 242, de 28 de novembro de 2011. Trata de Instituições de Educação Superior (IES) cujos cursos de graduação em enfermagem (bacharelado) obtiveram resultados insatisfatórios (menores que 3) no CPC referente ao ano de 2010. Publicado no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 de nov. 2011 - Seção I - p. 19.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES. Despacho 192, de 18 de dezembro de 2012. Trata de Instituições de Educação Superior (IES) cujos cursos de graduação obtiveram resultados insatisfatórios no CPC referente aos anos de 2008 e 2011. Publicado no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 de dez. 2012 - Seção I - p. 32.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES. Despacho 198, de dezembro de 2012. Trata de Instituições de Educação Superior (IES) que apresentam resultados insatisfatórios no IGC referente aos anos de 2008 e 2011. Publicado no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 de dez. 2012 - Seção I - p. 04.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES. Despacho 209, de 05 dezembro de 2013. Trata de Instituições de educação superior (IES) cujos cursos de graduação obtiveram resultados insatisfatórios no CPC referente aos anos de 2009 e 2012. Publicado no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 06 de dez. 2013 - Seção I - p. 111.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES. Despacho 282, de 18 dezembro de 2014. Trata de Instituições de educação superior (IES) cujos cursos de graduação obtiveram resultados insatisfatórios no CPC referente aos anos de 2009 e 2012. Publicado no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 06 de dez. 2013 - Seção I - p. 111.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES. Despacho 283, de 18 dezembro de 2014. Trata de Instituições de educação superior (IES) cujos cursos de graduação obtiveram resultados insatisfatórios no CPC referente aos anos de 2009 e 2012. Publicado no *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 06 de dez. 2013 - Seção I - p. 111.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. *Balança comercial brasileira 2013*. Disponível em <www.mdic.gov.br> Acesso em 24 de mar. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 de out. 1988. p. 1.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 5 773, 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. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 de mai. 2006 - Seção I -p. 06.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 7 690, de 2 de março de 2012. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções gratificadas do Ministério da Educação. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 06 de mar. 2012 - Seção I -p. 15.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior -SINAES e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 15 de abr. 2004. Seção I - p. 3.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção I - p. 27 833.

BRITO, Márcia Regina F. de. O SINAES e o ENADE: da concepção à implantação. *Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n.3, p. 841-850, nov. 2008.

BRITTINGHAM, Barbara. Accreditation in the United States: how did we get to where we are? In: O'BRIEN, Patricia M, SND, (Ed.) *Accreditation: assuring and enhancing quality*. San Francisco: New Directions for Higher Education, no. 145, spring 2009.

CARDOSO, José Muriel. *Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Comentários e Adenda*. Belo Horizonte: Editau – Edições Técnicas de Administração Universitária, 1997. Apostila.

CONCEITO. In: DICIONÁRIO Michaelis. Disponível em <www.uol.com.br/michaelis>. Acesso em: 19 de set. 2013.

COUNCIL FOR HIGHER EDUCATION ACCREDITATION. Disponível em <www.chea.org>. Acesso em: 06 de ago. 2014.

CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade temporã: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas*. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CURY, Carlos R. Jamil. Educação superior: setor público e iniciativa privada. In: MORHY, Lauro (Org). *Universidade em questão*. Brasília: Universidade de Brasília, 2003. p. 473-486.

DIAS SOBRINHO, José e RISTOFF, Dilvo I. (organizadores). *Avaliação e Compromisso Público: a educação superior em debate*. Florianópolis: Insular, 2003a.

DIAS SOBRINHO, José. Acreditación de la educación superior en América latina y el Caribe. En: TRES, J.; SANYAL, B.C. (eds.). La educación superior en el mundo (2007). *Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?* Global University Network for Innovation (GUNI/UNESCO). Madrid/Barcelona: Ediciones Mundi-Prensa, 2006.

DIAS SOBRINHO, JOSÉ. Acreditación en América Latina: crisis de la educación superior y distintas fases de la calidad. En: MUÑOZ, V.; TAKAYANAGUI, A. D. (Coord.). *La Acreditación de la educación superior en Iberoamérica – La gestión de la calidad de los programas educativos. Tensiones, desencuentros, conflictos y resultados*. Red de Académicos de Iberoamérica A.C, Estados Unidos, 2012.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação. Em: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D.; GOERGEN, P.; (org.). *Universidade e Sociedade: perspectivas internacionais*. Sorocaba: EDUNISO, 2008.

DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003b.

DIAS SOBRINHO, José. Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la universidad latinoamericana y caribeña. En: GAZZOLA, A.L.; DIDRIKSSON, A. (eds.). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO, 2008.

DIAS SOBRINHO, José. Cambios y reformas en la educación superior. En: BERNHEIM, Carlos T (Ed.) *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*. Cali: Iesalc-Unesco, PUJ, 2008.

DIAS SOBRINHO, José. *Democratização, qualidade e crise da educação superior: fases da exclusão e limites da inclusão*. Educ. Soc. Vol. 31 no 113, Campinas out./dez., 2010.

DIAS SOBRINHO, José. *Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?* São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

DIAS SOBRINHO, José. Políticas y conceptos de calidad: dilemas y retos. *Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 17, n. 3, p. 601-618, nov. 2012.

FAZENDA, Ivani (Org.) *Metodologia da pesquisa educacional*. 2. ed. aumentada, São Paulo: Cortez, Biblioteca da educação Série 1. Escola; v. 11, 1991.

FERRARI, Alfonso Trujillo. *Metodologia da ciência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Kennedy, 1974.

FLORES FILHO, Edgar G. Jacobs. MEC suspende vestibulares de cursos e instituições superiores sem cumprir a Lei do SINAES, mais uma vez as IES são prejudicadas pela inércia do Órgão. *Revista Gestão Universitária*, 2013. Disponível em <www.gestaouniversitaria.com.br>. Acesso em 26 de ago. 2014.

FLORES FILHO, Edgar G. Jacobs. O FIES como programa de acesso e os reajustes de preços. *Revista Gestão Universitária*, 2013. Disponível em <www.gestaouniversitaria.com.br>. Acesso em 8 de mar. 2015.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GINKEL, H.; DIAS, M.A. Retos Institucionales y Políticos de la Acreditación en el Ámbito Internacional. En: TRES, J.; SANYAL, B.C. (eds.). *La educación superior en el mundo (2007). Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?* Global University Network for Innovation (GUNI/UNESCO). Madrid/Barcelona: Ediciones Mundi-Prensa, 2006.

GOERGEN, P. L. . Educação Superior e Responsabilidade Social: do Discurso à Ação. In: Ana Lúcia Gazzola; Axel Didriksson. (Org.). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. 1 ed. Bogotá: UNESCO, 2008, v. , p. 1-25.

GOERGEN, Pedro. Prefácio. In: DIAS SOBRINHO, José. *Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?* São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

GONZÁLES, Luis Eduardo; GRIGGS, Daniela T. Acreditación y fomento de la calidad: la experiencia chilena de las últimas décadas. En: TRES, J.; SANYAL, B.C. (eds.). *La educación superior en el mundo (2007). Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?* Global University Network for Innovation (GUNI/UNESCO). Madrid/Barcelona: Ediciones Mundi-Prensa, 2006.

HARVEY, L.; GREEN, d. Defining Quality. En: *Assessment and Evaluation in Higher Education*. Vol. 18, no 1, Bath (U.K.), 1993.

HONNETH, A. – *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Trad.: Luis Repa. São Paulo: Editora 34, 2003.

HOUSE, Ernest R. *Tendências em educação*. Revista de Educación, nº 299, Madri.

INDICADOR. In: DICIONÁRIO Michaelis. Disponível em <www.uol.com.br/michaelis>. Acesso em: 19 de set. 2013.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia científica*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Técnicas de pesquisa: elaboração, análise e interpretação de dados*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LAMARRA, Norberto Fernández. Impactos, desafíos y perspectivas comparadas de los procesos de evaluación y acreditación universitaria en Argentina y en América Latina. En: NOSIGLIA, María C. (comp.). *La evaluación universitaria: reflexiones teóricas y experiencias a nivel internacional y nacional*. 1. ed. Buenos Aires; Eudeba, 2013.

LAMARRA, Norberto Fernández. Universidad y calidad en América Latina en perspectiva comparada. Interrogantes y desafíos. *Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 17, n. 3, p. 661-688, nov. 2012.

LIMANA, Almir. Desfazendo mitos: o que estão fazendo com o SINAES? *Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 869-873, nov. 2008.

LEGISLE – Sistema de Informação em Administração de Ensino. Enciclopédia de Administração Universitária. www.encyclopediadaeducacao.com.br - Editau – Edições Técnicas de Administração Universitária.

LÓPEZ SEGRERA, Francisco. América Latina y el Caribe: principales tendencias de la educación superior. En: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D.; GOERGEN, P.; (org.). *Universidade e Sociedade: perspectivas internacionais*. Sorocaba: EDUNISO, 2008.

LÓPEZ SEGRERA, Francisco. El enfoque de los conceptos de calidad en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la Unesco (París, 1998) y en las reuniones de seguimiento. En: TRES, J.; SANYAL, B.C. (eds.). *La educación superior en el mundo en 2007. garantía de la calidad y el compromiso social de las Universidades ¿Qué está en juego?* Global University Network for Innovation (GUNI). Madrid/Barcelona: Ediciones Mundi-Prensa, 2006.

LÓPEZ SEGRERA, Francisco. Estudio comparado de los procesos de acreditación a nivel mundial y regional: la visión de GUNI. En: MUÑOZ, V.; TAKAYANAGUI, A. D. (Coord.). *La Acreditación de la educación superior en Iberoamérica – La gestión de la calidad de los programas educativos. Tensiones, desencuentros, conflictos y resultados*. Red de Académicos de Iberoamérica A.C, Estados Unidos, 2012.

LÓPEZ, N. *Equidad educativa y desigualdad social: desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: IPE – UNESCO, 2005.

LÓPEZ, Yazmin C.; ESCRIGAS Cristina. (eds.). Prólogo. En: TRES, J.; SANYAL, B.C. (eds.). *La educación superior en el mundo (2007). Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?* Global University Network for Innovation (GUNI/UNESCO). Madrid/Barcelona: Ediciones Mundi-Prensa, 2006.

LYOTARD, J. F. *The Postmodern Condition: a report on knowledge*. Manchester: Manchester University Press, 1984.

MARQUES, Waldemar. Expansão e oligopolização da educação superior no Brasil. *Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 18, n. 1, p. 69-83, mar. 2013.

MARTINS, Carlos Benedito. *A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil*. Campinas: Educação e Sociedade. Vol. 30, no. 106, jan./abr., 2009.

MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

MOROSINI, Marília Costa. Qualidade da Educação Superior e Contextos Emergentes. *Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 385-405, jul. 2014.

MOURA, José Barata. Educação Superior: direito ou mercadoria? *Avaliação*. Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, v.8, n.4, 2003.

MUNÕZ, V. Repensar los procesos de acreditación en la universidad pública mexicana en el marco de su responsabilidad social. En: MUÑOZ, V.; TAKAYANAGUI, A. D. (Coord.). *La Acreditación de la educación superior en Iberoamérica – La gestión de la calidad de los programas educativos*. Tensiones, desencuentros, conflictos y resultados. Red de Académicos de Iberoamérica A.C, Estados Unidos, 2012.

PASCHOAL, Antônio E. *Metodologia da Pesquisa em Educação: analítica e dialética*. Revista Diálogo Educacional, v. 2, n. 3 – p. 161-169 – jan./jun.2001.

PIRES, Sueli; LEMAITRE, Maria J. Sistemas de acreditación y evaluación de la educación superior en América Latina y el Caribe. En: GAZZOLA, A.L.; DIDRIKSSON, A. (eds.). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO, 2008.

PORTER, Luis. *La universidad de papel: ensaios sobre la educación superior en México*. 1. ed. México, D.F.: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

RIBEIRO, Elisa Antonia. As atuais políticas públicas de avaliação para a educação superior e os impactos na configuração do trabalho docente. *Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 17, n. 2, p. 299-316, jul. 2012.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Liberdade de ensinar no direito educacional brasileiro. *Revista Gestão Universitária*, 2005. Disponível em <www.gestaouniversitaria.com.br>. Acesso em 11 de fev. 2014.

ROIG, Hebe Irene et al. *La evaluación universitaria: reflexiones teóricas y experiencias a nivel internacional y nacional*. 1. ed., Buenos Aires: Eudeba, 2013.

ROIG, Hebe. Evaluación deliberativa: en busca de alternativas para la evaluación en la universidad. En: NOSIGLIA, María C. (comp.). *La evaluación universitaria: reflexiones teóricas y experiencias a nivel internacional y nacional*. 1. ed. Buenos Aires; Eudeba, 2013.

ROMÃO, José Eustáquio. (Org.). *Educadores brasileiros do século XX*. Brasília: Liber Livro,

2011.

SALLIS, E. & HINGLEY, P. *College Quality Assurance Systems, Bristol*. The Staff College, Mendip Papers, 20, 1991.

SANTOS, Margareth G. dos. *As redes de agências de avaliação da qualidade e acreditação da educação superior na América Latina: RANA e RIACES*. 2010. 140. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SANYAL, B.C.; MARTIN, M. Garantía de calidad y el papel de la acreditación: Una visión global. En: TRES, J.; SANYAL, B.C. (eds.). *La educación superior en el mundo (2007). Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?* Global University Network for Innovation (GUNI/UNESCO). Madrid/Barcelona: Ediciones Mundi-Prensa, 2006.

SERAFIM, Milena Pavan. O processo de mercantilização das instituições de educação superior: um panorama do debate nos EUA, na Europa e na América Latina. *Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n. 2, p. 241-265, jul. 2011.

SINAES – *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação*. 2. ed. ampliada, Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2004.

STUBRIN, A. *Calidad universitaria*. Evaluación y acreditación en la educación superior latinoamericana. Santa Fe: Eudeba, Ediciones UNL, 2010.

STUBRIN, A. Evaluación y acreditación universitaria, movilidad académica y circulación de profesionales en América Latina. En: NOSIGLIA, María C. (comp.). *La evaluación universitaria: reflexiones teóricas y experiencias a nivel internacional y nacional*. 1ª ed. Buenos Aires: Eudeba, 2013.

TÜNNERMANN Berhnheim, C. (Ed.). *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*. Cali: Iesalc-Unesco, PUJ, 2008.

YARZÁBAL, Luis. *Consenso para a mudança na educação superior*. Tradução de José Dias Sobrinho. Curitiba: Champagnat, 2002.

ANEXOS

ANEXO A – Ação Cautelar Inominada com pedido de liminar – 2ª Vara Federal de Cáceres/MT

ANEXO B – Agravo de Instrumento – Tribunal Regional Federal da 2ª Região de São Paulo

ANEXO C – Pleito Liminar - Justiça Federal de Teófilo Otoni/MG

ANEXO D – Instrumento de Avaliação de Cursos

ANEXO E – Instrumento de Avaliação Externa