

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARIA CAROLINE WALDRIGUES

ENSINO SUPERIOR: LEGISLAÇÕES E TENTATIVA DE
CONSTITUIÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO

CURITIBA
2011

MARIA CAROLINE WALDRIGUES

ENSINO SUPERIOR: LEGISLAÇÕES E TENTATIVA DE
CONSTITUIÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Políticas Educacionais, promovido pelo Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Professora Dr^a. Maria Tereza Carneiro Soares.

CURITIBA
2011

*À Deus, meu Senhor, que dirigiu meus passos,
ainda que meu coração tenha traçado um
caminho distinto.*

*Ao meu amado Anderson Artur, minha aliança
eterna, meu amor incondicional.*

AGRADECIMENTOS

Á Deus, pela sua fidelidade e amorosidade em me conduzir nesta caminhada do saber, pelas oportunidades que tem alçado diante de minha vida, pelas pessoas que colocou para falar de seu amor!

Ao meu amado esposo Anderson Artur Cardoso, companheiro amoroso com quem partilho o caminhar desta vida, pelo incentivo e prestatividade em me auxiliar com meus questionamentos;

A meus pais João Pedro Waldrigues e Maria O. G. Waldrigues, aos quais nunca tiveram a oportunidade de ingressar sequer no ensino fundamental, celebro as suas vidas, pois me impulsionaram a seguir em frente!

Aos meus irmãos Júlio Waldrigues, Júlia Márcia Waldrigues e especialmente Rita de Cássia G. Waldrigues, pois sem seu encorajamento pela inscrição e continuação nesta especialização, este aprendizado não seria possível, obrigada!

Aos meus irmãos em Cristo, Carla Rubia, Seloni, Meire, Angela e Paola, pela sustentação amorosa em oração, obrigada!

A Anna Kniss, minha amada cuidadora, que tem me auxiliado nesta caminhada, a amar e respeitar esta nova forma que sou, obrigada!

A avaliação está no centro das reformas, no foco das competições que se travam no campo da educação e se referem a disputas mais amplas pela construção de tipos distintos de sociedade (Sobrinho, 2003, p.95).

RESUMO

O presente trabalho tem como intenção apresentar apontamentos sobre a trajetória histórica e legal da tentativa de constituição de um sistema de avaliação da educação superior no Brasil. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, do tipo revisão bibliográfica, com a finalidade de constatar o estado de conhecimento sobre as tentativas de constituição de um sistema nacional de avaliação brasileiro. Para o arranjo do corpus da investigação encontrou-se 97 documentos secundários, sendo que destes, foram selecionados: 20 (vinte) artigos, 14 (quatorze) livros, 04 (quatro) teses/dissertações, 18 (dezoito) legislações e 08 (oito) documentos do Ministério da Educação – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), disponibilizados em base de dados indexados. Desses textos foram extraídas informações sobre momentos que resultaram em documentos contendo indicações para a criação de um sistema nacional de avaliação, ou seja, alguns marcos na constituição do atual sistema de avaliação vigente no Brasil: o SINAES. Ao final são apresentadas posições favoráveis e desfavoráveis a esse sistema, cabendo a autora apreciar tais considerações.

Descritores: Educação Superior. Trajetória histórica. Avaliação da Educação Superior. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Política Educacional.

ABSTRACT

This work aims to provide notes about the historical and legal trajectory to set up an evaluation system of higher education in Brazil. It is a qualitative and exploratory research, like literature review, in order to ascertain the state of knowledge about attempts to elaborate a Brazilian national evaluation system. For arrangement of the research “corpus”, ninety-seven secondary documents were found, being selected twenty articles, fourteen books, four theses/dissertations, eighteen laws texts, and eight documents from Ministério da Educação – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) - Ministry of Education - National Institute of Studies and Research - available in indexed database. From these texts, informations were extracted about the moments that resulted in documents containing instructions for creating a national system of evaluation, i.e., some milestones in the formation of the current evaluation system in force in Brazil: SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - National Evaluation System of Higher Education). At the end, favorable and unfavorable positions are presented for this system, being the author’s responsibility to appreciate these considerations.

Descriptors: Higher Education. Historical trajectory. Assessment of Higher Education. National Evaluation System of Higher Education. Educational Policy.

LISTA DE SIGLAS

ACE	- Avaliação das Condições de Ensino
ANDIFES	- Associação das Instituições Federais do Ensino Superior
BASIs	- Banco de Avaliadores do SINAES
CAPES	- Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEA	- Comissão Especial de Avaliação
CEB	- Câmaras de Educação Básica
CES	- Câmaras de Educação Superior
CF	- Constituição Federal
CONAES	- Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CPC	- Conceito Preliminar de Cursos
e-MEC	- Sistema Eletrônico de Fluxo de Trabalho e Gerenciamento de Informações
ENADE	- Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENEC	- Exame Nacional de Cursos
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
GERES	- Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior
IGC	- Índice Geral dos Cursos
IDD	- Indicador de Desempenho Esperado e Observado
IES	- Instituições de Ensino Superior
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases para a Educação
MEC	- Ministério da Educação e Cultura
PAIUB	- Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	- Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PDI	- Plano de Desenvolvimento Institucional
PNE	- Plano Nacional de Educação
PROUNI	- Programa Universidade para Todos
SAPIEnS	- Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior
SciELO	- Scientific Electronic Library Online
SIBI	- Sistema de Bibliotecas
SINAES	- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISPROUNI	- Sistema de Manutenção de Bolsas do Programa Universidade para Todos

LISTA DE ABREVIATURAS

Art. - Artigo

Arts. - Artigos

LISTA DE SÍMBOLOS

§ - Parágrafo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: ALGUNS APONTAMENTOS	15
2. O PRECEITO CONSTITUCIONAL E A LEGISLAÇÃO ATUAL DO ENSINO SUPERIOR	21
2.1 A EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	21
2.2 LEI Nº 9.131, DE 24 DE NOVEMBRO DE 1995	23
2.3 LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996	24
2.4 LEI Nº 10.172, DE 09 DE JANEIRO DE 2001	32
2.5 LEI Nº 10.861, DE 14 DE ABRIL DE 2004	32
2.6 LEI Nº 11.096, DE 13 DE JANEIRO DE 2005	35
3. AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NO ENSINO SUPERIOR	39
3.1 POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: ALGUNS CAMINHOS PERCORRIDOS	42
4. POSIÇÕES A RESPEITO DO SINAES: ALGUNS ENTENDIMENTOS	53
4.1 POSIÇÕES FAVORÁVEIS	53
4.2 POSIÇÕES DESFAVORÁVEIS	54
CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REFERÊNCIAL BIBLIOGRÁFICO	64

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por finalidade apresentar alguns apontamentos sobre a trajetória histórica, legislações e tentativas de constituição de um sistema de avaliação do Ensino Superior no Brasil.

A educação pode ser distinguida em um sentido amplo, compreendendo os processos formativos que ocorrem no meio social nos quais os indivíduos estão envolvidos; e também no sentido estrito, ocorrendo em instituições específicas com finalidades explícitas de instrução e ensino, mediante uma ação consciente, deliberada e planejada. (LIBÂNEO, 1992).

A afirmação de que educação institui a humanidade no homem pode ser compreendida como o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens. (SAVIANI, 2000).

Nesse sentido, a educação passa a ser concebida como uma atividade mediadora no seio da prática social global, sendo entendida como instrumento, um meio, uma via onde o homem se torna plenamente homem, apropriando-se da cultura, isto é, a produção humana historicamente acumulada.

Nesses termos, a educação fará a mediação entre o homem e a ética, permitindo-lhe assumir consciência da dimensão ética de sua existência com todas as implicações desse fato para a sua vida em sociedade. Fará, também, a mediação entre o homem e a cidadania, permitindo adquirir consciência de seus direitos e deveres diante dos outros e de toda a sociedade. (SAVIANI, 1984).

Entretanto, a educação depende de uma estrutura política e do contexto global no qual está inserida. Dessa forma, passa-se a dar ênfase “à educação como um instrumento para o desenvolvimento”. (SAVIANI, 1999).

A declaração do Direito à Educação, detalhada na Constituição Federal brasileira de 1988, assinalou uma perspectiva mais universalizante dos direitos sociais e avançou na tentativa de formalizar, do ponto de vista do sistema jurídico

brasileiro, um Estado de bem-estar social de dimensão inédita em nossa História. (ARAUJO, OLIVEIRA; 2005).

Desse modo, em seu artigo 214, estabeleceu a necessidade de formulação de um Plano Nacional da Educação (PNE), de duração plurianual, que visa à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis. Nesses planos deverão estar contidas as definições e as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação; as diretrizes e metas para cada nível e modalidade de ensino e as diretrizes e metas para a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação para um período de dez anos.

O primeiro PNE (2001 – 2010) emergiu no contexto da reforma da educação brasileira, em especial da reestruturação da educação superior que se configura a partir de 1995, com a reforma do Estado, e que se consolida com a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação de 1996, alterando a estrutura legal, as diretrizes e bases do modelo instaurado com a reforma universitária de 1968. (AGUIAR, 2010).

Esse plano, no tocante à educação superior, nível de graduação, apresentava como meta a oferta de educação superior para pelo menos 30% da população na faixa etária entre 18 e 24 anos; a ampliação da oferta de ensino público, de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, e a promoção do aumento anual de mestres e doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em, pelo menos, 5%. (INEP/MEC, 2004).

No entanto, o documento “Avaliação do Plano Nacional da Educação 2001-2008”, divulgado pelo Ministério da Educação em 2009, identificou inúmeros problemas que afetavam a educação superior, destacando-se:

a) o baixo percentual de atendimento, considerando que apenas 12% da população de 18 a 24 anos integram esse nível de ensino. Observa-se um crescimento da matrícula que, no entanto, não acompanhou a demanda;

b) maior expansão do setor privado, sem a garantia de qualidade por parte de todas as instituições de ensino superior (IES);

c) necessidade de fortalecer as IES públicas no contexto do desenvolvimento do país;

Na minuta do projeto de lei que institui o PNE para o decênio 2011-2020 (MEC, 2011), que recebeu inúmeras emendas e no momento encontra-se na Câmara Federal, traz designadamente duas metas peculiares para o ensino superior, que são:

- a elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta, utilizando-se de mais de dezesseis estratégias listadas no corpo do documento para efetivação dessa proposta;

- a elevação da qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores, utilizando-se de sete estratégias listadas ao longo do texto.

É possível constatar, nessa proposta, a ênfase no aprofundamento e aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), estabelecido pela Lei 10.861 de 2004, que visa o fortalecimento das ações de avaliação, regulação e supervisão nas diversas instituições de ensino superior (IES) brasileiras.

Nesse cenário, o desafio a ser enfrentado na educação superior brasileira é o estabelecimento e a implementação de uma política que tenha como alvo o conjunto do sistema e não apenas parte dele, a fim de abranger as características de um sistema multifacetado, composto por instituições públicas e privadas, com diferentes formatos organizacionais, papéis e funções locais, regionais, nacionais e internacionais. (NEVES, 2004).

Em minha trajetória acadêmica e enquanto docente de um curso de graduação em Enfermagem de uma Universidade federal, me questionei quanto à qualidade do ensino proporcionado aos discentes, bem como o que ocorre quanto à colocação profissional dos egressos do referido curso. Sabe-se que o estabelecimento de um sistema de avaliação das instituições de Ensino Superior (IES), públicas ou privadas, foi tomado como uma política a partir dos anos 2000.

Entretanto, sempre foi uma necessidade real a criação de políticas de mensuração da qualidade do ensino superior devido às implicações com a problematização social vivenciada, uma vez que, produzem e reproduzem a

qualidade dos saberes divulgados para a formação de profissionais das instituições, com o fim de atender e/ou contribuir com a demanda da sociedade.

Com o propósito de compreender a trajetória de criação do SINAES, este trabalho tem por objetivo apresentar alguns apontamentos históricos e legais da implantação do Ensino Superior no Brasil e das tentativas de constituição de um sistema de avaliação nacional da educação superior. Considera-se que conhecimentos acerca da temática possibilitarão a construção de um arcabouço teórico sobre políticas de avaliação do ensino superior no Brasil.

De acordo com a classificação de Cervo, Bervian e Da Silva (2007), a pesquisa realizada é qualitativa, de caráter exploratório, de revisão bibliográfica, com a finalidade de aprimoramento acerca do ensino superior, sua historicidade, suas legislações e seu sistema de avaliação, a fim de buscar o domínio do *estado da arte* sobre a temática.

Utilizou-se para a coleta de dados documentos de natureza secundários, obtidos na forma impressa ou em meios eletrônicos, ou em reuniões científicas, disponibilizados em base de dados indexados como: o Sistema de Bibliotecas (SIBI) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a Scientific Electronic Library Online (SciELO) e o Portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Foram considerados os títulos e/ou resumos dos artigos para a seleção ampla de prováveis trabalhos de interesse, sendo destacados os resumos (dos artigos que não tinham texto acessível) e os textos completos dos artigos, utilizando-se como palavras-chave: Educação superior, Trajetória histórica, Avaliação da educação superior, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, Política Educacional e Plano nacional da educação.

Foram utilizados como critérios de inclusão na análise os textos que abordavam a trajetória histórica do ensino superior no Brasil e sua legislação, bem como seus sistemas de avaliação. Assim, foram encontrados 97 (noventa e sete) documentos secundários referentes à temática supracitada, sendo excluídos aqueles que não atendiam aos critérios estabelecidos.

Ao final, foram selecionados 64 (sessenta e quatro) documentos secundários, sendo: 20 (vinte) artigos, 14 (quatorze) livros, 04 (quatro) teses/dissertações, 18 (dezoito) legislações e 08 (oito) documentos do Ministério da Educação – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), sendo organizados em fichas nas quais constavam dados de identificação dos artigos e uma síntese para apreender a temática requerida.

Dessa forma, após a organização do corpus da pesquisa, foi possível dispor a escrita em quatro capítulos. No primeiro, contemplam-se apontamentos sobre o surgimento do ensino superior no Brasil até os dias atuais; o segundo capítulo apresenta o legado jurídico formulado após a aprovação da Constituição Federal de 1988, como por exemplo, a lei que estabelece as Diretrizes e Bases para Educação Nacional e a lei que aprova um Sistema Nacional de Avaliação.

A seção seguinte aborda a temática do ensino superior, descrevendo alguns momentos da avaliação no decorrer do tempo, bem como seus diversos sistemas avaliativos. Traz também apontamentos sobre a trajetória histórica dos sistemas de avaliação da educação superior brasileira, contextualizando os períodos da avaliação, descrevendo os diversos programas criados, findando com uma síntese do atual sistema de avaliação vigente em nosso país, denominado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Por fim, apresentar-se-ão os entendimentos de vários estudiosos sobre o SINAES e algumas considerações sobre esses posicionamentos.

1. EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: ALGUNS APONTAMENTOS

O desenvolvimento do sistema de educação superior no Brasil ocorreu no século XIX e sofreu influências da colonização portuguesa, com três séculos de atraso, em relação à Espanha, a qual no século XVI fundava universidades em suas possessões na América, que, na verdade eram instituições religiosas, reguladas pelo Sumo Pontífice por meio da Bula Papal. (OLIVE, 2002).

No Brasil, a elite colonial portuguesa, ou seja, os filhos da classe dominante, para se graduarem deslocavam-se até a metrópole. Na colônia, recebiam o ensino formal, que esteve sob comando da Companhia de Jesus, em que os jesuítas ofereciam uma educação medieval latina com elementos de grego, com a finalidade de permitir aos jovens frequentar a Universidade de Coimbra, em Portugal, para unificar culturalmente o império português. (IDEM).

Nesse sentido, pode-se concluir que a universidade dos brasileiros era a de Coimbra, que graduou mais de 2.500 jovens em Teologia, Direito Canônico, Direito Civil e Medicina, uma vez que as iniciativas de criação destes cursos superiores no período colonial foram rechaçadas pela coroa portuguesa e a Igreja. (MACHADO, 2007; OLIVE, 2000).

Esse contexto se modificou com a vinda da corte real portuguesa para o Brasil em 1808, quando os comerciantes locais solicitaram e propuseram um investimento financeiro considerável ao Príncipe Regente Dom João VI para a instituição de uma universidade. Este, porém, limitou-se a criar cursos de Cirurgia, Anatomia e Obstetrícia, bem como as primeiras Escolas Superiores no país, como a Academia Real da Marinha, Escola de Engenharia e Artes Militares, tornando o Rio de Janeiro a capital e o centro intelectual do país, irradiando as mudanças de mentalidade para outras localidades advindas com a abertura dos portos para o comércio internacional e a abertura para instalação de novas indústrias. (OLIVE, 2000; MACHADO, 2007).

Na sequência, vários cursos e escolas profissionais vão sendo criados, sempre no eixo Rio de Janeiro – Bahia, dentre eles: os cursos de Medicina,

ampliados em 1813; o curso de Agricultura, em 1812 na Bahia; a Escola Real de Ciências, Artes, e Ofícios em 1816; o de Química, em 1812 no Rio e 1817 na Bahia e, o de Desenho Industrial, na Bahia em 1818.

Todos esses cursos “se destinavam a suprir a deficiência absoluta de técnicos que satisfizessem às necessidades do meio brasileiro em transição para um tipo de vida mais urbana industrial e para uma melhor organização da economia agrícola do país”. (AZEVEDO, 1958, *apud* MACHADO, 2007, p. 203).

Com a proclamação da Independência em 1882, anunciam-se novas perspectivas para a política educacional, influenciadas pelos ideais da Revolução Francesa, como a de um sistema nacional de educação visto sob os aspectos de graduação das escolas e de sua distribuição racional por todo o território. (MACHADO, 2007). Nesse período, a atenção foi direcionada para a classe popular, que deveria ter acesso à instrução primária gratuita por meio das escolas de primeiras letras em todas as cidades.

Entretanto, em 1834 é decretado o Ato Adicional à Constituição, que delibera que o ensino elementar e o secundário passariam à atribuição das Províncias, enquanto o ensino superior permanece sob a orientação nacional, mas com o apoio do poder imperial, devido à importância assumida pelas escolas de profissões liberais no sistema de educação. (MACHADO, 2007).

O século XIX corroborou para o verdadeiro caos diante da incapacidade do governo em organizar a educação popular e o ensino superior no país, gerados pela falta de referenciais teóricos e práticos para a organização do sistema, estruturação das escolas e formação dos professores. Perduraram inúmeras tentativas para estabelecer um plano geral de organização, como por exemplo, a propagação de aulas avulsas e particulares por meio da criação de Liceus Provinciais, para a instrução secundária e oferta de cursos completos com a inclusão de todas as matérias necessárias aos exames preparatórios para os cursos superiores.

Dessa forma, fica evidente a dualidade da fragmentação da oferta do ensino: aulas avulsas para as classes populares sem condições de ingresso no curso superior e cursos completos para a elite. (IDEM).

A primeira instituição de ensino superior que, explicitamente, se apresenta como Universidade foi fundada em Manaus, no estado do Amazonas, em 1909, na

fase áurea da exploração da borracha na região. Experiência essa que não prosperou, restando apenas uma faculdade, a de Direito, hoje integrante da Universidade Federal do Amazonas.

A partir de 1911, com a política de “desoficialização do ensino”, abriu-se a possibilidade para a criação de novas universidades, como a de São Paulo (em 1911), e uma em Curitiba (em 1912). Contudo, essas experiências foram inviáveis e, também, não lograram êxito. (CUNHA, 2000).

Somente em 1920 pode-se dizer que foi criada a primeira instituição de ensino superior que manteve de modo duradouro a condição de Universidade, a do Rio de Janeiro, a qual se originou da fusão das faculdades federais de Medicina, Engenharia e de uma faculdade de Direito. Em 1930, o Brasil dispunha apenas de duas universidades – em Minas Gerais e no Rio de Janeiro, e até 1945, contávamos com unicamente cinco instituições universitárias. (TRIGUEIRO, 2003).

Nessa trajetória histórica é importante ressaltar que o movimento de modernização do ensino superior no Brasil, o qual recomendava a substituição das escolas conhecidas como autônomas por universidades, deveriam ter como proposta inicial o desenvolvimento de ciências básicas e pesquisas. (DURHAM, 2005).

Contudo, no período compreendido entre a Primeira e a Segunda República, ficou estabelecido um formato legal que orientava as novas universidades, a partir do qual deveriam ser geradas. Houve a formação da rede de universidades federais, a criação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, a expansão do sistema universitário estadual paulista e o surgimento de instituições estaduais e municipais de ensino de menor porte em todas as regiões do país. (TRIGUEIRO, 2003).

Essas mudanças foram reguladas em 1961 pela primeira Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (LDB): nº 4.024, que estabeleceu mecanismos de controle da expansão do ensino superior, atendendo os anseios dos setores privatistas e conservadores, os quais legitimaram e ampliaram o sistema existente. (SANTOS; CERQUEIRA, 2009).

De acordo com as primeiras estatísticas sobre educação, o setor privado abrangia 64,4% dos estabelecimentos e 47,7% das matrículas do ensino superior. O

que foi contrabalanceado a partir da década de 60, pela criação das universidades estaduais e pela federalização das universidades com anexação das instituições privadas. (MARTINS, 2002, *apud* TEIXEIRA, 1969).

Na época do militarismo no Brasil, a partir de 1964, as ações iniciadas na década de 50 pelo movimento estudantil desabrocharam no que ficou conhecida como a “Reforma Universitária de 1968”, promulgada pela Lei 5.540/68. Tratava-se de um conjunto normativo inédito para a estruturação e o funcionamento das universidades e demais instituições de ensino superior, que passou a requerer padrões novos de regulação acadêmica e administrativa, associando o ensino à pesquisa e deliberando regras próprias para a carreira docente, para o acesso do aluno a esse nível da educação e para a organização dos currículos. (TRIGUEIRO, 2003).

O período inicial da década de 70, que seria o da implantação da Reforma, apresentou uma expansão quantitativa acelerada de instituições privadas, devido ao amplo desenvolvimento econômico que beneficiou a classe média brasileira. Foi acompanhada de forte controle governamental direto, principalmente administrativo e financeiro, sobre as instituições federais, enfatizando a necessidade de uma modernização administrativa e impondo os modelos estruturais acadêmicos definidos no texto da lei, pois isto exigiria aumento significativo nos recursos federais e orçamentários dedicados à educação. (HAGE-SOBRINHO, 1981, *apud* CAVALCANTE, 2000).

Deve-se salientar que a opção do setor público por universidades que aliassem o ensino à pesquisa, conforme determinação da LDB de 1961, trouxe como consequência a elevação dos custos do ensino público, restringindo sua capacidade de expansão, e possibilitando a abertura de espaço para o setor privado atender a demanda de ensino superior não absorvida pelo Estado. (MARTINS, 2002).

A partir de 1980, observou-se uma redução progressiva da demanda para o ensino superior, em decorrência da retenção e evasão de alunos do 2º grau, inadequação das universidades às novas exigências do mercado e frustração das expectativas da clientela em potencial, fatos relacionados à crise econômica e associada à transição política, que culminou com a Constituição de 1988. (MARTINS, 2002).

Na década de 90, período de redemocratização, retoma-se a expansão do ensino superior como expressão das necessidades políticas e econômicas do desenvolvimento nacional e das demandas sociais por canais de promoção, cuidando o governo em desenvolver mecanismos de acompanhamento que garantam as condições mínimas de qualidade das novas instituições e dos respectivos cursos. (CAVALCANTE, 2000).

No governo Fernando Collor de Mello, a concepção de avaliação da educação superior pautou-se em uma ação centralizadora, autoritária e controladora por parte do Estado em relação às instituições de educação superior.

Após o impeachment de Collor, atendendo a uma demanda da comunidade acadêmica, em 1993, no governo Itamar Franco, é criada a Comissão Nacional de Avaliação, com o objetivo de estabelecer diretrizes e viabilizar a implementação do processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras. Assim, nasce o PAIUB, primeiro programa de avaliação institucional da Universidade Brasileira. (ZAINKO, 2008).

Já na metade da década de 90, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, deu-se início a um processo gradual de implantação de um sistema de avaliação do ensino superior. O referido processo teve início em 1995, com a Lei 9.131/1995, que estabeleceu o Exame Nacional de Cursos (ENC), o qual ficou popularmente conhecido como Provão, e que, mesmo tendo grande aceitação pela sociedade, sofreu várias críticas de membros da comunidade acadêmica e especialistas em avaliação. (VERHINE; DANTAS; SOARES, 2006).

Ainda no governo de FHC, o MEC delineou uma estratégia parcial de enfrentamento para a área educacional. Porém, em vez de apresentar um projeto de LDB tomando como base os dispositivos da Constituição que diziam respeito à educação, investindo assim em uma lei geral para o ensino superior, traçou diretrizes e bases que não continham todas as diretrizes nem todas as bases da educação nacional. (CUNHA, 2003).

A partir da posse do presidente de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, ocorre uma série de mudanças nas políticas de educação superior, das quais fazem parte as políticas de avaliação. É criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), pela lei 10.861/04, incluindo esse novo sistema uma distinta

abordagem para o exame de cursos, o qual veio a ser chamado de ENADE (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes). (VERHINE; DANTAS; SOARES, 2006).

O presente sistema contempla uma gama de mecanismos e procedimentos de avaliação que, sendo paulatinamente modificados, vêm privilegiar, de um lado, a produtividade e qualificação dos docentes envolvidos com os cursos de graduação; de outro, os resultados do ensino, que se consolidam com a proposta de verificação das habilidades e competências dos alunos formados neste nível de ensino. (TUPPY; BERTAGNA, 2009).

Nesse cenário, pode-se afirmar que o acesso ao ensino superior ainda é restrito e não atende à demanda, principalmente na faixa etária de 18 a 24 anos, pois apenas 12,1% dessa população encontram-se matriculados em algum curso de graduação (BRASIL, 2007). Além disso, 74,1% das matrículas estão no setor privado, enquanto apenas 25,9% estão em IES públicas; cerca de 68% das matrículas do setor privado são registradas no turno noturno, enquanto no setor público apresenta um percentual de 36% para o mesmo turno. (INEP/MEC, 2007).

Após realizar apontamentos sobre a trajetória histórica, percebe-se que a evolução e a expansão do ensino superior estão permeadas por diversas relações e tensões do cenário político, social e econômico do Brasil, bem como da intenção dos legisladores em promover um sistema avaliativo que venha a privilegiar a educação.

O próximo capítulo aborda o legado instituído a partir da Constituição de 1988, pautado na organização de um preceito legislativo que privilegiasse a educação como um direito social a todos.

2. O PRECEITO CONSTITUCIONAL E A LEGISLAÇÃO ATUAL DO ENSINO SUPERIOR

2.1 A EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi elaborada após um longo período de regime militar, que reduziu o poder dos estados. Assim, a Assembléia Constituinte optou pela idéia de que quanto mais explícitos fossem os direitos estabelecidos e quanto mais poder se concedesse aos estados e municípios, mais democrático seria o Brasil. (STEPAN, 1999, *apud* CRUZ, 2009).

Dessa forma, a CF/88 definiu um sistema claro de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, com vistas a possibilitar aos estados e municípios a execução de políticas públicas para a garantia do suprimento de necessidades básicas da população sob sua responsabilidade (CRUZ, 2009), bem como o apontamento de uma perspectiva universalizante dos direitos sociais avançando no ensaio de um Estado de Bem-Estar Social. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

A CF/88 é organizada em nove títulos, sendo que cada um trata de um tema específico, divididos em capítulos e seções. A seguir serão abordados, especificamente os títulos II e VIII, que tratam Dos Direitos e Garantias Fundamentais, e da Ordem Social, respectivamente, os quais foram considerados de suma importância para compreensão deste trabalho.

No Título II da CF/88, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais, no capítulo II Dos Direitos Sociais, a declaração do direito à educação aparece no artigo 6º, o qual descreve que “são direitos sociais a educação, [...] na forma desta constituição”. (BRASIL, 1988). De todas as constituições existentes na historicidade brasileira, somente essa retrata a declaração dos Direitos Sociais, destacando a educação como prioridade e direito do cidadão.

No Título VIII da CF/88, que trata da Ordem Social, no capítulo III, seção I Da Educação, o artigo 205 descreve que: “A educação, direito de todos e dever do

Estado e da família”. (BRASIL, 1988). Dessa forma, é indiscutível a responsabilidade do Estado em prover a educação a todos os cidadãos indistintamente, bem como dever da família de encaminhar e acompanhar o desenvolvimento do indivíduo durante sua caminhada educacional.

Já o artigo 206, do mesmo capítulo, aponta que:

“O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I igualdade de condições para acesso e permanência na escola, II liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber [...] IV gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais [...] VII garantia de padrão de qualidade”. (BRASIL, 1988).

Diante do exposto, a liberdade e a qualidade da educação pública são asseguradas constitucionalmente a todos, na forma de princípios, e de forma especial a gratuidade, contemplando pela primeira vez o ensino superior.

Observa-se que no artigo 207 do referenciado capítulo, no que tange a autonomia das universidades, especificamente didático-científica, administrativa, gestão patrimonial e financeira, devem obedecer ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. (BRASIL, 1988).

Na década de 70, e já preconizado na LDB de 1961, esse princípio já reforçava a importância da qualidade do conhecimento produzido como uma das funções básicas de uma universidade.

Com relação às instituições particulares de ensino, essas poderiam ofertar educação para todos os níveis, desde que atendessem os incisos do artigo 209, do já referido capítulo, que são: cumprimento das normas gerais da educação nacional, a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público (BRASIL, 1988), a fim de garantir a manutenção da qualidade do ensino.

No artigo 214 do já citado capítulo, a Constituição estabelece a necessidade do plano nacional de educação, visando: “[...] à articulação e ao desenvolvimento do ensino nos seus diversos níveis [...] que conduzam [...] III – melhoria da qualidade do ensino; [...] V – promoção humanística, científica e tecnológica do país”. (BRASIL, 1988).

Cabe destacar deste documento que o planejamento educacional deveria ter como ponto inicial a realidade educacional vivenciada; partir da problematização e de um diagnóstico global, contendo levantamento de metas a serem atingidas, por meio dos recursos disponibilizados pelo ente federativo.

Nesse sentido, a declaração do direito à educação estabelecida pela CF/88 foi um avanço de qualidade, pois sua redação precisa, detalhada e com a introdução de instrumentos jurídicos para a sua garantia criou condições para a expansão da mesma nos últimos anos, bem como redefiniu as prioridades na luta pela ampliação desse direito. (OLIVEIRA, 1995; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

2.2 LEI Nº 9.131, DE 24 DE NOVEMBRO DE 1995

A referida lei revogou a lei n. 4.024 de, de 20 de dezembro de 1961, a qual havia fixado as diretrizes e bases da educação nacional, exceto os artigos 6º, 7º, 8º e 9º, criando o Conselho Nacional de Educação (CNE).

O art. 6º especifica que cabe ao Ministério da Educação formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem; o art. 7º cria o novo Conselho Nacional de Educação, o qual será composto pelas Câmaras de Educação Básica (CEB) e de Educação Superior (CES), tendo atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional; já o art. 8º determina que a CEB e a CES serão constituídas cada uma por 12vconselheiros; e, por fim, o art. 9º subscreve as atribuições das referidas câmaras de educação, as quais emitirão pareceres e decidirão, privativa e autonomamente, os assuntos a elas pertinentes. (BRASIL, 1995).

Essa lei é de extrema relevância pois, além de criar o CNE, instituiu a avaliação periódica das instituições e cursos de nível superior.

2.3 LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996

Determinadas alterações estruturais da educação brasileira tiveram origem na CF/88, sendo que uma destas mudanças foi a aprovação, após oito anos de intenso debate, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394), em 20 de dezembro de 1996.

A LDB, aprovada em 1996, revogou a primeira LDB (Lei nº 4.024/61), bem como a Lei nº 5.540/68, que instituiu a reforma universitária, a qual havia feito alterações significativas no ensino superior brasileiro. (BITTAR, OLIVEIRA, MOROSINI; 2008).

A lei 9.394/96 é organizada em nove títulos, sendo que cada um trata de um tema específico, divididos em capítulos e seções. A seguir, serão abordados especificamente os títulos que discorrem sobre o ensino superior, os quais foram considerados de suma importância para compreensão deste trabalho.

No título IV, que trata da Organização da Educação Nacional, em seu art. 9º, traz em seus incisos a incumbência da União em:

“I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; [...] VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino; VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação; VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino; IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”. (BRASIL, 1996).

No mesmo título, em seu art. 10, inciso IV, o papel dos Estados é definido em autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. (BRASIL, 1996).

No título V, que trata dos níveis e das modalidades de educação e ensino, seu art. 43, inciso IV, cita especificamente a educação superior, elencando como finalidade desta modalidade de educação:

“I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua; III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive; IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação; V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração; VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade; VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição”. (BRASIL, 1996).

Ainda no referido capítulo, em seu art. 44, a educação superior compreende os seguintes cursos e programas:

I - cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente; (Redação dada pela Lei nº 11.632, de 2007); II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo; III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino; IV - de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino”. (BRASIL, 1996).

No mesmo capítulo, o art. 45 refere que a educação superior será ministrada por instituições públicas e privadas e que essas deverão ter, conforme o art. 46, a autorização e o reconhecimento de cursos, o credenciamento de IES terá prazos limitados, que deverão ser renovados periodicamente, após processo regular de avaliação. (BRASIL, 1996).

Na educação superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem, no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver, conforme trata o caput do art. 47. Os parágrafos do referido artigo tratam:

“§ 1º. As instituições informarão aos interessados, antes de cada período letivo, os programas dos cursos e demais componentes curriculares, sua duração, requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis e critérios de avaliação, obrigando-se a cumprir as respectivas condições; § 2º. Os alunos que tenham extraordinário aproveitamento nos estudos, demonstrado por meio de provas e outros instrumentos de avaliação específicos, aplicados por banca examinadora especial, poderão ter abreviada a duração dos seus cursos, de acordo com as normas dos sistemas de ensino; § 3º. É obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância; § 4º. As instituições de educação superior oferecerão, no período noturno, cursos de graduação nos mesmos padrões de qualidade mantidos no período diurno, sendo obrigatória a oferta noturna nas instituições públicas e garantida a necessária previsão orçamentária”. (BRASIL, 1996).

Já o art. 52 distingue as universidades como instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

“I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional; II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral”. (BRASIL, 1996).

Com relação a autonomia das universidades, o art. 53, traz as seguintes atribuições:

“I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino; II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes; III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão; IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio; V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes; VI - conferir graus, diplomas e outros títulos; VII - firmar contratos, acordos e convênios; VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais; IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos; X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas”. (BRASIL, 1996).

Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas, conforme descrito pelo art. 55 da LDB. (BRASIL, 1996).

Conforme o art. 56, as instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional. (BRASIL, 1996).

O Título VII versa sobre os recursos financeiros, e conforme o art. 68, os recursos públicos destinados à educação originar-se-ão de:

“I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II - receita de transferências constitucionais e outras transferências; III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV - receita de incentivos fiscais; V - outros recursos previstos em lei”. (BRASIL, 1996).

No mesmo título, em seu art. 69, para a manutenção e desenvolvimento do ensino público, a União aplicará, anualmente, no mínimo 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo 25 %, de suas receitas resultantes de impostos, vindo o art. 77, § 2º, propor que pesquisa e extensão universitárias poderão receber apoio financeiro do poder público, inclusive mediante bolsas de estudo. (BRASIL, 1996).

No Título VIII, que trata das Disposições Gerais, o art. 80 descreve que o poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. (BRASIL, 1996).

Também no mesmo título, o art. 82 trata das normas para a realização de estágios dos alunos matriculados no ensino superior estabelecidas pelos respectivos sistemas de ensino. (BRASIL, 1996).

O art. 86, ainda no título das Disposições Gerais, visa à integração das instituições de educação superior constituídas como universidades, na sua condição de instituições de pesquisa, ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, nos termos da legislação específica. (BRASIL, 1996).

No Título IX, que trata das Disposições Transitórias, conforme o art. 88, § 2º, é de oito anos o prazo para as universidades cumprirem a exigência de 1/3 do corpo docente com titulação (mestrado e doutorado) e de 1/3 do corpo docente em regime de tempo integral. (BRASIL, 1996).

A aprovação da LDB constituiu-se em um marco histórico importante na educação brasileira, uma vez que esta lei reestruturou a educação escolar, reformulando os diferentes níveis e modalidades da educação; onde desencadeou um processo de instauração de reformas, políticas e ações educacionais, na gestão do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), tendo por base as transformações em curso na sociedade contemporânea. (BITTAR, OLIVEIRA, MOROSINI; 2008).

A seguir apresentam-se algumas legislações derivadas da LDB 9394/96.

2.3.1 Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001

O Decreto nº 3.860/01 dispôs sobre a organização do ensino superior, ou seja, sobre a classificação das instituições de ensino superior (IES), a avaliação de cursos e instituições. O capítulo IV da referida lei trata especificamente sobre a avaliação, especificando em seu art. 16 que o Ministério da Educação coordenará a avaliação de cursos, programas e instituições de ensino superior, visando cumprir os arts. 9º e 46 da Lei no 9.394, de 1996, bem como, vindo o art. 17 a estabelecer que o INEP organizará e executará a avaliação de cursos e instituições de ensino superior. (BRASIL, 2001).

Percebe-se que o referido decreto foi criado com a finalidade de organizar o ensino superior, tanto as IES quanto os cursos ministrados.

2.3.2 Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006

No seu Capítulo I, que trata da Educação Superior no Sistema Federal de Ensino, o art. 1º refere 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. (BRASIL, 2006).

Esse decreto padronizou as funções de regular, supervisionar e avaliar das IES dentro do sistema federal de ensino brasileiro.

2.3.3 Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006

Tratando-se de Centros Universitários, o Decreto nº 5.786/06 especifica em seu art. 1º que, os centros universitários são instituições de ensino superior pluricurriculares, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar. (BRASIL, 2006).

Com base no Decreto nº 5.773/06, essa lei autoriza os centros universitários, a criar, organizar e extinguir cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes. (BRASIL, 2006).

2.3.4 Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007

O Decreto nº 6.303/07, em seu art. 2º altera a redação dos arts. 5º, 10, 17, 19, 25, 34, 35, 36, 59, 60, 61 e 68 do Decreto nº 5.773/06, 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. (BRASIL, 2007).

Esse decreto foi publicado apresentando alterações em diversos artigos do decreto nº 5.773/06, o qual trata da Educação Superior no Sistema Federal de Ensino, em especial das IES.

2.3.5 Portaria nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004

Considerando o disposto o art. 81 da Lei nº 9.394/1996 e o art. 1º do Decreto nº 2.494/1998, a referida portaria define-se em seu art. 1º que:

“As instituições de ensino superior poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas integrantes do currículo que utilizem modalidade semipresencial, com base no art. 81 da Lei nº 9.394, de 1.996, e no disposto nesta Portaria”. (BRASIL, 2004).

Ainda com o intuito de regular a LDB, essa portaria autoriza as IES a oferecer disciplinas semipresenciais.

2.3.6 Portaria nº 4.361, de 29 de dezembro de 2004

Por meio da Portaria nº 4.361/2004, em seu art. 1º fica resolvido que:

“Os processos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior (IES), credenciamento para oferta de cursos de pós-graduação lato sensu, credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior para oferta de cursos superiores à distância, de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como de transferência de manutenção, aumento e remanejamento de vagas de cursos reconhecidos, desativação de cursos, descredenciamento de instituições, Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), aditamento de PDI, além de outros processos afins, deverão ser protocolizados por meio do Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior - SAPIEnS/MEC”. (BRASIL, 2004).

Por meio da tecnologia da informação, a referida legislação padroniza os métodos de credenciamento e credenciamento de IES e cursos, fazendo uso de um sistema informatizado.

2.3.7 Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007

A Portaria Normativa nº 40/07 cria 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, bem como 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).

Seu art. 1º, define que a tramitação dos processos de regulação, avaliação e supervisão de instituições e cursos superiores do sistema federal de educação superior será feita exclusivamente em meio eletrônico, no sistema e-MEC. (BRASIL, 2007).

Novamente é criado um sistema informatizado, e por meio da portaria normativa nº 40/07, o sistema federal de educação busca gerenciar as informações, e assim regular, avaliar e supervisionar as IES.

2.4 LEI Nº 10.172, DE 09 DE JANEIRO DE 2001

A Lei nº 10.172/01 aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), com duração de 10 anos, conforme o art. 1º da referida lei. Já o art. 2º cita que, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes. Em seu art. 3º é descrito que a União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2001).

Destaca-se que está em discussão a proposta do PNE 2011 – 2020, a qual é prioridade dentro do panorama político educacional brasileiro.

2.5 LEI Nº 10.861, DE 14 DE ABRIL DE 2004

O SINAES foi criado pela Lei nº 10.861/04. Em seu art. 1º justifica que sua criação é assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, nos termos do art. 9º, VI, VIII e IX, da Lei no 9.394/996 (LDB). (BRASIL, 2004).

O SINAES, conforme o art. 1º, § 1º, da lei supracitada, tem por finalidades:

“A melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à

diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional”. (BRASIL, 2004).

Já o art. 3º aponta que a avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

“I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional; II – a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades; III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural; IV – a comunicação com a sociedade; V – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho; VI – organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios; VII – infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação; VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional; IX – políticas de atendimento aos estudantes; X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior”. (BRASIL, 2004).

De acordo com o art. 6º, fica instituído a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, com as atribuições de:

“I – propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes; II – estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes; III – formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação; IV –

articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior; V – submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE; VI – elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação; VII – realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação”. (BRASIL, 2004).

A lei nº 10.861/04 foi criada com o objetivo de assegurar o processo de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes. Mais adiante, versaremos sobre a mesma com mais amplitude.

2.5.1 Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004

A Portaria nº 2.051/2004 regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei nº 10.861/04. No Capítulo I, que trata Dos Objetivos, o art. 1º especifica que:

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

Ainda no mesmo capítulo, o art. 2º refere que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) promoverá a avaliação das instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de seus estudantes sob a coordenação e supervisão da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). (BRASIL, 2004).

Conforme descrito, foi a primeira portaria criada com o intuito de regular procedimentos de avaliação do SINAES.

2.5.2 Portaria nº 1.264, de 17 de outubro de 2008

A Portaria nº 1.264/2008 foi instituída com o intuito de aprovar, em extrato, o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. (BRASIL, 2008).

Essa portaria também regula procedimentos descritos no SINAES, especificamente sobre instrumentos de avaliação externa das IES.

2.6 LEI Nº 11.096, DE 13 DE JANEIRO DE 2005

A Lei nº 11.096/05 foi criada com o objetivo de instituir o Programa Universidade para Todos - PRoUni, que regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, alterando a Lei no 10.891/2004. (BRASIL, 2005).

O art. 1º desta define que ProUni destina a concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos (BRASIL, 2005), isentando alguns tributos das IES que aderirem ao Programa.

2.6.1 Lei nº 11.128, de 28 de junho de 2005

A referida lei foi criada para alterar o inciso I do art. 2º da Lei no 11.096/2005, que trata de bolsas destinadas a alunos que realizaram o ensino médio completo na rede pública de ensino ou em instituições privadas na condição de bolsista pelos critérios de adesão do ProUni. (BRASIL, 2005).

A lei trata da quitação de tributos e contribuições federais que as IES que aderiram ao PROUNI devem comprovar, sob pena de serem desvinculadas do programa.

2.6.2 Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005

O Decreto nº 5.493/2005 regulamenta o disposto na Lei nº 11.096/2005, a qual criou o Programa Universidade para Todos - PROUNI, vindo, em seu art. 1º, a instituir que:

“O Programa Universidade para Todos - PROUNI, é destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos; § 1º A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário mínimo e 1/2 (meio); § 2º As bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), cujos critérios de distribuição serão definidos em regulamento pelo Ministério da Educação, serão concedidas a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação; § 3º Para os efeitos desta Lei, bolsa de estudo refere-se às semestralidades ou anuidades escolares fixadas com base na Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999; § 4º Para os efeitos desta Lei, as bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) deverão ser concedidas, considerando-se todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela instituição, inclusive aqueles dados em virtude do pagamento pontual das mensalidades”. (BRASIL, 2005).

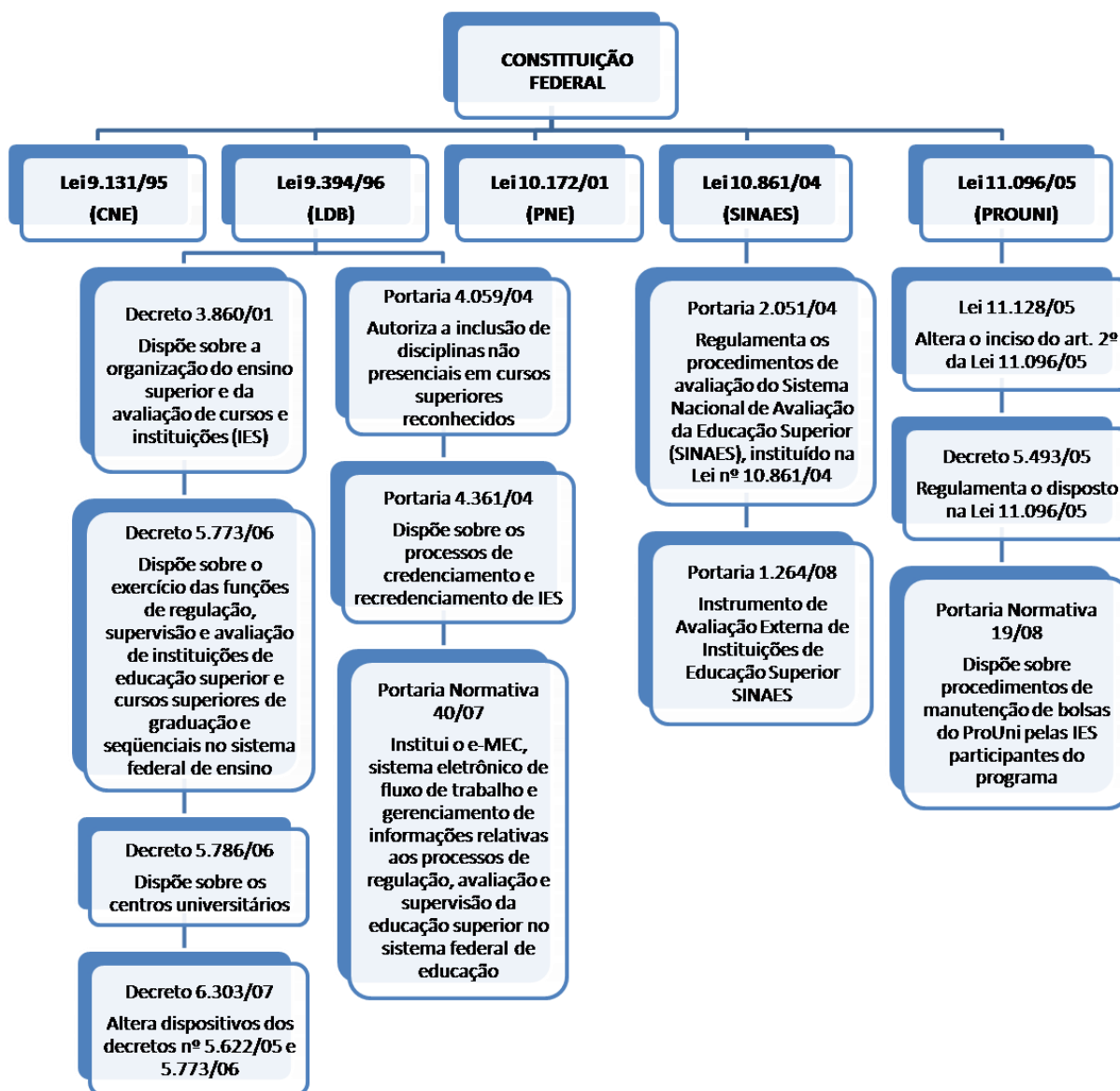
Esse decreto delimita a porcentagem das bolsas de estudos do ProUni ofertada aos estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica.

2.6.3 Portaria Normativa nº 19, de 20 de novembro de 2008

A referida portaria trata da manutenção de bolsas do Programa Universidade para Todos - ProUni pelas instituições de ensino superior participantes do programa, a qual, em seu art. 1º, determina que as instituições de ensino superior participantes do ProUni deverão efetuar os procedimentos de manutenção das bolsas já concedidas exclusivamente por meio do Sistema do ProUni – SISPROUNI,

disponível no endereço eletrônico <http://prouni.mec.gov.br/prouni>, doravante denominado endereço do ProUni na Internet. (BRASIL, 2008).

Ante ao exposto, o diagnóstico do marco legal da Avaliação e Regulação da Educação Superior implicou o exame de diversificada legislação produzida na última década, abrangendo desde a Constituição de 1988 às sucessivas Medidas Provisórias, passando pela nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB), pelo Plano Nacional de Educação (PNE), pelo SINAES, e por vários Decretos, houve, indiscutivelmente, um progresso no reconhecimento legal da importância da avaliação associada à ideia de melhoria da qualidade (INEP/MEC, 2009), conforme pode-se visualizar no organograma abaixo:



Fonte: o autor

Diante dessa exposição, o próximo capítulo versa sobre fundamentos para a elaboração do significado da avaliação do ensino superior como uma política pública, trazendo alguns indícios sobre as origens da avaliação, como também, expondo simplificadaamente as estratégias adotadas em diversos países.

3. AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NO ENSINO SUPERIOR

As políticas públicas são “o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”, que podem ser compreendidas como o conjunto de ações que exigem a discussão de valores, preferências, opiniões e crenças acerca dos problemas ou questões públicas, diferentemente da decisão política. (RUA, 1998, apud SILVA, 2007).

Nesse sentido, as políticas públicas em educação podem ser entendidas como: *“los cursos de acción que pactan los distintos actores participantes en este nivel del sistema educativo nacional y que son dirigidos e instrumentados por el gobierno en la esfera de su competencia”*. (MEDONZA, 2002, apud SILVA, 2007, p. 13).

Os principais sujeitos da educação superior são as IES, os estudantes e o governo. Entretanto outros atores, como por exemplo, empresários, organismos internacionais e associações profissionais, são interessados em participar do processo decisório referentes a políticas públicas de educação superior e cada um participa com o poder de que dispõe. (SILVA, 2007).

Vale ressaltar que, na concepção de ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político, discutido por meio de uma agenda governamental previamente estabelecida, em que há uma formulação das alternativas para atender às demandas e, conseqüentemente, a tomada de decisão, implantação e avaliação das políticas colocadas em discussão. (RUA, 2009).

A avaliação vem adquirindo cada vez mais densidade política no setor público e em particular na educação, principalmente no que tange à educação superior, estendendo-se a todo tipo de produção social, com ênfase nas políticas públicas, bem como incorporação ao cotidiano de professores, estudantes e escolas. (SOBRINHO, 2003).

Em seu texto, Sobrinho apresenta algumas indicações sobre as origens da avaliação, existentes há milênios na Grécia e China, onde já havia, respectivamente, uma verificação de aptidões morais e triagem dos candidatos para exercerem ofícios

públicos.

Isso se manteve de forma direcionada nos tempos modernos: com a industrialização a avaliação serviu para classificar, selecionar os trabalhadores em prol do controle da gestão.

Considerado instituidor da avaliação educacional, Tyler classificou o desenvolvimento da avaliação em quatro fases. Na primeira fase, início do século XX, a avaliação era técnica, consistindo em testes de verificação, mensuração e quantificação da aprendizagem dos estudantes. Na segunda fase, interrogou se os objetivos educacionais delineados foram alcançados pelo currículo, sendo os resultados um instrumento de diagnóstico escolar. A terceira fase é marcada pela criação de políticas sociais nos Estados Unidos. E por fim, na quarta fase, na década 70, a avaliação foi caracterizada como julgamento de valor.

As fases descritas acima revelam a diversidade de processos, originadas da modificação da aprendizagem no mundo, com o Estado criando organismos governamentais para regulação e controle da educação.

Conforme cita Sobrinho (2003), duas funções distintas são atribuídas à avaliação, sendo que:

“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).”

Ressaltamos que a avaliação é uma questão complexa e que diversos autores têm definições distintas sobre a avaliação, uma vez que cada campo de conhecimento possui um olhar diferente quando comparado a outro.

No Brasil, as reformas e modelos de avaliação receberam influência, orientações e até imposições externas. Nos anos de 1970 a educação passa a ser vista como parte essencial do desenvolvimento de uma sociedade e das estratégias frente aos problemas nacionais, tornando-se instrumento da política nacional. (SOBRINHO, 2003).

Na França, o governo estabeleceu vários objetivos que caracterizaram uma competição regulada entre as universidades, em que cada uma responde individualmente, e interfere diretamente no grau de autonomia de cada instituição; outro exemplo é o Chile, que em 1973 inaugurou o chamado “sistema de modernização”, que implantou políticas de regulação e de privatização da educação, por meio de amplos programas de medidas objetivas, aplicadas a todos os níveis, segundo descreve Sobrinho:

“As políticas de distribuição de recursos às instituições com base na avaliação aí exercem forte poder regulador, uma avaliação de caráter nacional estabelece a pontuação dos estudantes que pleiteiam ingresso na educação superior. Os mais bem classificados têm prioridade na escolha das instituições e dos cursos. Estes também são hierarquizados e recebem recursos de matrículas estudantis, em boa parte pagos pelo Estado, independente de sua natureza administrativa. O financiamento e a *acreditación* são os grandes organizadores da avaliação da educação superior chilena, e a avaliação é condição para uma instituição se beneficiar deles” (2003, p. 64-65).

Já no México, a avaliação mais consistente é relacionada à pesquisa, sobretudo das publicações, sendo realizada como um instrumento de competição de recursos, ou seja, a produtividade em pesquisa é o principal foco da avaliação, segundo critérios internacionais de excelência relativos à quantificação e impactos dos produtos finais. Outro exemplo é na Argentina, onde o papel central nas políticas públicas são direcionadas à educação superior e o Estado a controlar rigorosamente a *acreditación* e a gestão financeira das universidades. (SOBRINHO, 2003).

O sistema inglês tem como característica o controle do sistema de avaliação pelo governo e a ligação direta entre os resultados da avaliação e o nível de financiamento atribuído às instituições, sistema considerado negativo pelos demais países da União Europeia, visto que o modelo é considerado extremamente penalizador para as instituições. (POLIDORI, 2000).

Diante do exposto, percebe-se que a evolução do ensino superior é o resultado de um conjunto de influências das quais se destacam as forças de mercado, o Estado, a oligarquia acadêmica e os organismos externos, oriundas do

processo de globalização. (IDEM). Perante as diversas características adotadas por países distintos, nota-se que o foco da avaliação é auxiliar na criação de políticas públicas, bem como nas estratégias de governos e, principalmente, no crescimento da economia do país.

3.1 POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: ALGUNS CAMINHOS PERCORRIDOS

Na década de 1960, explodiu um processo de grande aumento nas matrículas, fenômeno chamado de “massificação” em diversos países, que favoreceu a noção de que a educação promoveria o desenvolvimento, a qual tornou-se universal. Mas, diante da carência em educação superior, mesmo aumentando a disponibilidade de matrículas, o elitismo nesse nível educacional não foi superado no Brasil. (SOBRINHO, 2003).

A proposta era das universidades brasileiras seguirem o modelo de eficiência de uma empresa privada na produção de ciência, tecnologia e mão de obra adequadas, submetendo-se ao controle rigoroso do governo militar. Contudo, face à escassez de recursos e à priorização da acumulação capitalista, o regime militar escancara o sistema superior às iniciativas privadas, instalando o regime de dedicação integral à docência e à pesquisa, criando um sistema de pós-graduação, vindo este a se consolidar de forma progressiva, apresentando-se atualmente como o mais amplo e importante da América Latina. (IDEM).

A mais antiga e duradoura experiência brasileira de aspectos de avaliação da educação superior é a dos cursos e programas de pós-graduação, desenvolvida desde 1976 pela Capes. Mas, nas duas últimas décadas, discussões e ações relativas à avaliação de cursos de graduação de instituições e do sistema de educação superior envolvendo, de diferentes modos e perspectivas, entidades representativas de professores, estudantes e organismos do governo, levaram à implantação de diferentes propostas de avaliação da Educação Superior. (INEP/MEC, 2009).

A primeira proposta do MEC para a avaliação da educação superior no país

foi em 1983, quando foi criado o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), que tratou essencialmente de dois pontos: gestão e produção/disseminação de conhecimentos. Para tanto, utilizou levantamentos e análises de dados institucionais colhidos por meio de roteiros e questionários preenchidos por estudantes, professores e administradores.

No entanto, esse programa foi desativado no ano posterior ao de sua criação e substituído em 1985 pela “Comissão de Notáveis”. (POLIDORE; ARAÚJO; BARREYRO, 2006; INEP/MEC, 2009).

A partir da Nova República, em 1985, surgiu no MEC uma segunda proposta de avaliação da Educação Superior vinda da Comissão de Alto Nível e/ou Notáveis: Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (GERES). Esse grupo utilizava-se de uma concepção regulatória e apresentava a avaliação como contraponto à autonomia das IES, dando relevo às dimensões individuais: dos alunos, dos cursos e instituições. (POLIDORE; ARAÚJO; BARREYRO, 2006; INEP/MEC, 2009).

Nesse contexto, as instituições são impelidas a cumprir um papel-chave no novo modelo econômico-social: “Todos têm interesse na qualidade da universidade, entre outras razões, porque a ciência-tecnologia tornou-se mercadoria-chave, ao lado do trabalho, da acumulação de capital”. (SGUISSARDI, 2006).

Diante dessa transformação, na década de 80, algumas universidades iniciaram experiência de autoavaliação, criando um espaço de interlocução entre o MEC e as instituições federais, representadas pela Associação das Instituições Federais do Ensino Superior (ANDIFES). O programa possuía como princípios: globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, adesão voluntária, legitimidade e continuidade do processo de avaliação.

Era dividido em quatro etapas sequenciais: diagnóstico, avaliação interna, avaliação externa e reavaliação interna. Essa proposta subsidiou a construção do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). (POLIDORE; ARAÚJO; BARREYRO, 2006).

Em 1993, o PAIUB foi a terceira experiência de implantação de um sistema nacional de avaliação institucional da educação superior no país. Sustentado no princípio da adesão voluntária das universidades, o PAIUB concebia a autoavaliação

como etapa inicial de um processo que, uma vez desencadeado, se estendia a toda a instituição e se completava com a avaliação externa. (POLIDORE; ARAÚJO; BARREYRO, 2006; INEP/MEC, 2009). Esse programa recebeu amplo apoio das universidades brasileiras, legitimando a cultura de avaliação. Entretanto, seu compasso foi desacelerado em virtude da descontinuidade do apoio MEC desde o início do governo anterior, direcionando para um processo avaliativo interno nas instituições, afetando negativamente o ritmo de desenvolvimento desse programa.

No ano de 1996, com a Lei nº 9.131/1995 e da LDB (Lei nº 9.394/1996), o Exame Nacional de Cursos (ENC) foi inserido nacionalmente com a proposta de nivelar as instituições em termos de qualidade, com os seguintes mecanismos avaliativos: Questionário sobre condições socioeconômicas do aluno e suas opiniões sobre as condições de ensino do curso frequentado; a Análise das Condições de Ensino (ACE); a Avaliação das Condições de Oferta (ACO); e a Avaliação Institucional dos Centros Universitários. (POLIDORE; ARAÚJO; BARREYRO, 2006; INEP/MEC, 2009).

Dessa forma, pode-se intitular a década de 90 de “década da avaliação”, pois foi nesse período que o ENC proposto pelo GERES ganhou realidade, recebendo o apelido de “Provão” e visava aferir o conhecimento dos alunos formados em determinada área do conhecimento. A avaliação como estratégia de governo de imposição e preservação de poder se fortalece, principalmente com a adesão dos governos brasileiros ao neoliberalismo, desde 1990, e ganhou plena legalidade nos textos da nova LDB. (SOBRINHO, 2003).

De todas as experiências, é possível verificar que o PAIUB apresentava preocupação com o processo e a missão da instituição na sociedade, ou seja, a globalidade institucional. Já o ENC preocupava-se com produtividade e eficiência do curso, ou seja, o controle de resultados que levariam a qualidade de ensino que, conseqüentemente, seria igual à qualidade de seus alunos, denotando uma visão regulatória. (INEP/MEC, 2009).

A criação de um novo sistema de avaliação da educação superior deu-se no início de abril de 2003, quando foi criada a Comissão Especial de Avaliação (CEA), instituída pelo Ministério da Educação, e culminou na organização de um documento que propunha uma nova proposta de avaliação de educação superior. (POLIDORE;

ARAÚJO; BARREYRO, 2006).

Atualmente vigora o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), vindo o mesmo a ser regido pelos princípios de que a educação superior constitui direito social e dever do Estado e a formação e a produção do conhecimento é relevante para o desenvolvimento conjunto da população e para o avanço da ciência. (WEBER, 2010).

No que tange a avaliação da educação superior brasileira, foi possível constatar que a comunidade universitária brasileira, desde os anos 80, já vinha buscando produzir acordos sobre a avaliação, objetivando um instrumento de democratização e de consolidação da universidade, uma vez que a avaliação institucional instaurou-se como um instrumento de construção da integração, pela qual se busca estabelecer as significações e as direções de totalidade concretas que constituem a universidade como um todo. (SOBRINHO, 2003).

3.1.1 O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)

O SINAES foi construído a partir do trabalho CEA, que teve como idéias centrais a integração, participação e articulação, conceitos considerados fundamentais para a construção de um sistema de avaliação capaz de aprofundar os compromissos e responsabilidades sociais das instituições, bem como promover os valores democráticos, o respeito à diversidade, a busca da autonomia e a afirmação da identidade. (INEP/MEC, 2009).

Assim, todas as instituições, independentemente de suas formas organizacionais, dependência administrativa e natureza jurídica, e, idealmente, todos os membros da comunidade educativa – professores, estudantes, funcionários, ex-alunos e outros grupos sociais concernidos – deveriam se envolver, juntamente com os representantes do governo, nos processos avaliativos, realizando ações coletivamente legitimadas. (IDEM).

Esse sistema deveria articular a dimensão da avaliação educativa voltada à atribuição de juízos de valor e mérito com o intuito de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação; e a dimensão de regulação, em suas funções de

supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, reconhecimentos, descredenciamento, transformação institucional, funções estas próprias do Estado.

Dessa forma, é indispensável distinguir a relação entre avaliação e regulação. A regulação compreende o processo documental e a verificação *in loco* por especialistas selecionados, desde as condições acadêmicas existentes com vistas ao credenciamento de IES à autorização e reconhecimento de cursos, garantido pelo Poder Público à sociedade, a qualidade de uma instituição ou curso. (INEP/MEC, 2004).

Já a avaliação institucional, diferentemente, é um processo desenvolvido por membros internos e externos de uma dada comunidade acadêmica, visando promover a qualidade acadêmica das instituições em todos os seus níveis, por meio da realização autônoma do projeto institucional, nos termos da sua missão própria. (IDEM).

O SINAES é um sistema de avaliação global e integrado as atividades acadêmicas, composto por três processos diferenciados, que são: avaliação das instituições; avaliação dos cursos de graduação e avaliação do desempenho dos estudantes (ENADE).

Cada um desses processos é desenvolvido em situações e momentos distintos, fazendo uso de instrumentos próprios, mas articulados entre si, que abordarão dimensões e indicadores específicos com o objetivo de identificar as potencialidades e insuficiências dos cursos e instituições, promovendo a melhoria da sua qualidade e relevância e, por conseqüência, a da formação dos estudantes, fornecendo à sociedade informações sobre a educação superior no país. (INEP/MEC, 2004).

A seguir, abordam-se cada um destes processos avaliativos propostos pelo SINAES, enfatizando seu conceito, objetivo e finalidade propostos pelo MEC, com base em documento intitulado "SINAES: da concepção á regulamentação". (INEP/MEC, 2009).

3.1.1.1 A avaliação institucional

A avaliação institucional é o instrumento central e organizador da coerência do conjunto, e seu foco avaliativo são as IES sob três aspectos. O primeiro objeto de análise é o conjunto de dimensões, estruturas, relações, atividades, funções e finalidades de uma IES; dentre outros aspectos, ensino-pesquisa-extensão, administração, responsabilidade e compromissos sociais, formação. Já o segundo está relacionado aos sujeitos da avaliação, que são os conjuntos de professores, estudantes, funcionários e membros da comunidade externa. E o terceiro está ligado aos processos avaliativos, os quais seguem os procedimentos institucionais e se utilizam da infraestrutura da própria instituição.

Quanto aos objetivos da avaliação institucional, estão o de conhecer as fortalezas e os problemas da instituição, tratar da adequação de seu trabalho com respeito às demandas sociais, as clássicas e as novas, identificar os graus de envolvimento e os compromissos de seus professores, estudantes e servidores tendo em vista as prioridades institucionais básicas. Essas informações são obtidas pelos diversos instrumentos avaliativos por ocasião da avaliação institucional, seguindo o princípio de integração, pois irão estabelecer a compreensão global da IES.

A proposta de uma avaliação institucional é constituída pelo processo de autoavaliação, a qual se completa com a avaliação externa realizada pela CEA, organizada por uma instância do MEC denominada de Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).

A CONAES, instância nacional colegiada, órgão associado, mas autônomo do governo, se articula com outros órgãos do poder executivo, é o núcleo do SINAES e um elemento intermediário entre as políticas de educação superior estabelecidas pelo MEC e a sociedade, assegurando o adequado funcionamento da avaliação, o respeito aos princípios, cumprimento de exigências técnicas e políticas, metas de consolidação do sistema e de sua vinculação à política pública de educação superior.

Além disso, a avaliação institucional, tanto na dimensão interna quanto na externa, incorpora as informações e os resultados de outros instrumentos, tais como o Censo da Educação Superior, o Cadastro das Instituições de Educação Superior, a avaliação feita pelas comissões da Secretaria de Educação Média e Tecnológica

(SEMTEC), a avaliação da Pós-Graduação e propõem a criação de um novo instrumento em substituição ao ENC, o Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (PAIDEIA).

Assim, pensados em referência à totalidade, esses instrumentos deixam de ser fragmentados ou isolados e adquirem um significado de conjunto.

Uma das funções mais importantes da autoavaliação permanente é a de produzir conhecimentos, pôr em questão a realização das finalidades essenciais, identificar as causalidades dos problemas e deficiências, aumentar a consciência pedagógica e a capacidade profissional dos professores, tornar mais efetiva a vinculação da instituição com o entorno social e a comunidade mais ampla, julgar acerca da relevância científica e social de suas atividades e seus produtos, prestar contas à sociedade, justificar publicamente sua existência e fornecer todas as informações que sejam necessárias ao conhecimento do Estado e da população.

É de responsabilidade de cada instituição realizar a autoavaliação, a qual deverá ser composta pelo instrumento de autoestudo, segundo o roteiro geral proposto em nível nacional, acrescido de indicadores específicos, projeto pedagógico, institucional, cadastro, censo; e o novo instrumento, o Paideia.

Esse ciclo avaliativo deverá se completar a cada três anos e que procurará obter a mais ampla e efetiva participação da comunidade interna nas discussões e estudos, sendo que esses documentos deverão conter a explicitação de informações quantitativas e a execução dos procedimentos qualitativos de interpretação e de valoração, que constituirão as bases de um relatório consubstanciado de autoavaliação, o qual deverá ser encaminhado à CONAES, que por sua vez o encaminhará à comissão externa de avaliação.

Recomenda-se que cada instituição constitua uma Comissão Central de Avaliação (CCA), vinculada ao conselho ou órgão colegiado superior, que representará a instituição em matéria de avaliação.

Deverão, também, ser criadas as Comissões Setoriais de Avaliação (CSA). Essas comissões terão por finalidade organizar os processos avaliativos, coordenar os debates, acompanhar sua execução, assegurar a unidade entre os diversos setores, garantir rigor, efetuar a edição final dos documentos, auxiliar na identificação dos problemas, promover estratégias de sensibilização e de informação

permanente, buscando sempre a criação e a consolidação de uma cultura de avaliação permanente, rigorosa e efetiva para o desenvolvimento institucional.

3.1.1.2 A avaliação externa

A avaliação externa, coordenada pela CONAES, é um importante instrumento cognitivo, crítico e organizador, junta e coerentemente com a autoavaliação. Para tanto, exige-se a organização, a sistematização e o interrelacionamento do conjunto de informações, de dados quantitativos, de juízos de valor sobre a qualidade das práticas e da produção teórica de toda a instituição que está sendo avaliada, sendo essenciais para a tomada de decisão com vistas ao fortalecimento e ao redirecionamento de ações relativas à autorregulação e à regulação estatal.

As comissões de avaliação externa serão constituídas pela CONAES para cada instituição/área/curso, variando o formato e o número de membros, conforme os perfis institucionais. Entretanto, é imprescindível que sigam os delineamentos comuns e os objetivos gerais desse sistema, pois emitirão os pareceres que servirão de base para as decisões sobre autorização, reconhecimento, credenciamento, reconhecimento, transformação.

Por isso, essas comissões externas devem avaliar o conjunto de análises, estudos, pesquisas, discussões, informações, instalações, recursos humanos e materiais, elementos quantitativos e qualitativos de cada área, faculdade, departamento e curso, conforme o perfil institucional, em seus aspectos particulares e específicos, porém sempre relacionados com as estruturas acadêmico-científicas e administrativas mais amplas da IES, para oferecer informações e pareceres detalhados e fundamentados.

Ao final desse processo, a comissão deve elaborar um relatório contendo os juízos de valor a respeito das atividades, condições reais de trabalho da IES/faculdade/área/curso e uma pauta de políticas para a transformação da instituição. No final da visita, a comissão discutirá com os membros da comunidade interna e externa as linhas gerais de suas observações, e encaminhará o relatório ao

CONAES.

Após a aceitação formal dos relatórios pela CONAES, eles serão encaminhados às instâncias competentes do MEC e às instituições concernidas; e posteriormente divulgadas à sociedade, pelo Cadastro das Instituições e por outros meios que julgar apropriados, as sínteses consolidadas do processo global realizado no âmbito do SINAES.

Quando receberem o relatório final da comissão externa, as IES poderão manifestar-se dentro de um prazo de 30 dias, que será apreciada pela CONAES. Há também a possibilidade, em questões extremas que mereçam atenção especial, a constituição de outra comissão específica para visita e análise detalhada do curso identificado.

Um novo ciclo de avaliação será retomado pelas instituições após o recebimento do relatório preparado pela CONAES, que conterà os resultados do processo avaliativo encerrado, onde as instituições devem levar em conta as recomendações para a melhoria e, se for o caso, as explícitas determinações de medidas que devem ser tomadas ou as exigências a serem cumpridas.

Esse novo ciclo seguirá os mesmos procedimentos gerais do anterior, agora em um novo patamar de análise e avaliação, devendo superar as deficiências verificadas e obrigatoriamente incluir o cumprimento das determinações do poder público no ciclo anterior.

3.1.1.3 Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE)

Na lei nº 10.861, que institui o SINAES, no seu art. 5, que conta com onze parágrafos que o regulamentam, descreve que “a avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação será realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE”, sendo efetivado gradativamente, cabendo ao Ministro de Estado da Educação determinar de forma anual os cursos de graduação a cujos estudantes serão aplicados. (BRASIL, 2004).

O regulamento expõe que o desempenho será verificado mediante os conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do curso de

graduação, periodicamente, de caráter obrigatório, por meio de métodos amostrais a todos os alunos de graduação, sendo aplicados no final do primeiro e do último ano de curso; com um instrumento com desígnio de levantar o perfil estudantil.

Os resultados serão expressos por meio de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, de forma individual em documento específico emitido pelo INEP, sendo vedada a identificação nominal do resultado individual obtido pelo aluno examinado. Aos estudantes de melhor desempenho no ENADE, o MEC concederá na forma de bolsa de estudos, ou auxílio específico, ou ainda alguma outra forma de distinção com objetivo similar, destinado a favorecer a excelência e a continuidade dos estudos, em nível de graduação ou de pós-graduação, conforme estabelecido em regulamento. (IDEM).

O INEP estabelecerá a cada ano um calendário de atividades do ENADE, sob a orientação da CONAES, devendo as IES cumprirem os prazos determinados, bem como a participação de todos os estudantes habilitados.

Ao final do processo são construídos relatórios que detalhem todo o exame, e são: do aluno, do curso, da área, da instituição, técnicos, de conceitos e técnico científicos. Também se extrai o Indicador de Diferença entre o Desempenho observado e o Esperado (IDD), que tem objetivo analisar, comparativamente, entre as instituições, o desempenho dos estudantes concluintes dos cursos avaliados. O índice utiliza a mesma metodologia do ENADE. O curso pode ficar sem conceito, caso exista menos de 11 (onze) participantes, menos de 11 (onze) concluintes ou atestado de boicote ao exame. (PEREIRA, 2010).

O INEP, por meio do MEC, tem-se utilizado de outros instrumentos que tentam dar uma noção processual da avaliação da educação superior, como por exemplo, no ano de 2008, o INEP divulgou o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC).

O CPC é composto pelas notas do ENADE, do IDD e do questionário sócio-econômico preenchido pelos docentes das IES; tendo o ENADE 40%, o IDD e o questionário possuem 60%, como variáveis de peso. Desse processo, gera-se o IGC, que é uma média ponderada de notas de todos os cursos, sejam de graduação ou pós-graduação de todos os cursos de uma mesma instituição. (PEREIRA, 2010).

O INEP entende que o CPC é conceito preliminar, podendo ser alterado no

fim do ciclo avaliativo de 3 (três) anos, e que sua intenção é identificar “sinais de qualidade”, uma vez que a qualidade não pode ser observada diretamente. (PEREIRA, 2010).

Na visão do MEC/INEP, o ENADE não é uma prova para avaliar os estudantes, sim um componente do processo de avaliação, indicando o papel da instituição de formação. (IDEM).

Ante ao exposto, verifica-se que no delineamento dessa tentativa de constituição de um sistema nacional de avaliação para o ensino superior, o SINAES surgiu da necessidade de promoção da qualidade educacional. Para tanto seus idealizadores ponderaram que este sistema avaliativo deveria compreender três dimensões, as quais foram descritas acima: a avaliação institucional, a avaliação do curso e avaliação do desempenho dos estudantes, com intuito de regulação e avaliação de cada instituição.

No entanto, a maneira com que foi idealizado o SINAES e como vem se desenvolvendo atualmente, tem suscitado, por muitos estudiosos na área de avaliação educacional, críticas diversas sobre este sistema.

Com a intenção de melhor compreender esse cenário, no próximo capítulo são apontados alguns posicionamentos acerca do entendimento do SINAES, sendo apresentados entendimentos diversos a respeito do tema.

4. POSIÇÕES A RESPEITO DO SINAES: ALGUNS ENTENDIMENTOS

4.1 POSIÇÕES FAVORÁVEIS

Diante do conteúdo explanado, constata-se que o SINAES foi criado motivado pela necessidade de promover a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da ampliação da sua oferta, o aumento da sua eficácia institucional, efetividade acadêmica e social, bem como o aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais. (POLIDORI; ARAÚJO; BARREYRO, 2006).

Segundo Ristoff e Giolo (2006) e Junior (2009), o antigo PAIUB foi de grande relevância para a elaboração do SINAES, o qual incorporou grande parte dos princípios e diretrizes do anterior, melhorando, integrando e otimizando o uso dos instrumentos de informação disponíveis, bem como criando outros considerados fundamentais. A qualidade também foi um valor agregado, aferindo-se aquilo que o estudante aprende durante a sua permanência na instituição.

Para Marchelli (2007), o SINAES vem a ser um importante instrumento cognitivo, crítico e organizador, estabelecendo a sistematização e o interrelacionamento de informações, obtidas por meio de dados quantitativos e juízos de valor.

Alguns autores, como Polidori, Araújo e Barreyro (2006), consideram o SINAES como o avanço de um modelo de avaliação da educação superior no Brasil, pois se o anterior promovia o ranking e a competitividade, baseado em estratégias de visibilidade mercadológica, este propõe um modelo pautado na avaliação formativa ao incluir a auto-avaliação participativa nas instituições e propor sua articulação com a regulação do sistema; ele amplia o foco da avaliação, não priorizando apenas o desempenho dos estudantes, mostrando de forma abrangente a qualidade da educação que está sendo oferecida.

Para eles, o ENADE é considerado de suma importância para o processo de avaliação institucional, fornecendo subsídios para que as IES se autoavaliem, como

também propiciem a formulação de políticas públicas para o sistema de educação superior, visando uma reflexão no interior do próprio curso e da instituição, buscando estimular a reflexão crítica e a avaliação de seus processos formativos. (POLIDORI; ARAÚJO; BARREYRO, 2006).

Para outros autores, como Ristoff e Giolo (2006), o ENADE é a aplicação de somente um modelo de prova em todo o País, mas não há o que se discutir, pois, as Diretrizes Curriculares Nacionais são nacionais. Ele não mede a qualidade dos cursos, mas o desempenho dos estudantes de cada curso com relação às diretrizes nacionalmente definidas pelo CNE. Diferentemente do provão, o ENADE não conceitua o curso, esse conceito vem da avaliação *in loco* feita por comissões de especialistas nas áreas.

Essa avaliação *in loco* baseia-se em critérios que levam em consideração a história do curso, o projeto pedagógico, os objetivos pretendidos e as características locais. Portanto, mesmo que um curso apresente alunos com baixo desempenho no ENADE, esse pode contribuir muito mais com o seu crescimento do que outro curso que recebe alunos muito bons e que não consegue motivá-los suficientemente, independente de onde esteja geograficamente localizado.

Para Polidori, Araújo e Barreyro (2006), os desafios do SINAES são muitos e dependem de implantação fiel à proposta original, favorecendo e fomentando o desenvolvimento dos processos formativos decorrentes da autoavaliação. Outro desafio é a realização efetiva da autoavaliação institucional, pois a maioria das instituições é de pequeno porte e privadas, onde este processo está iniciando.

A grande quantidade de instituições e cursos é outro desafio, especialmente nos aspectos regulatórios, pois, articular as necessidades regulatórias com os tempos requeridos à construção de uma cultura da avaliação nas instituições requer complexidade.

4.2 POSIÇÕES DESFAVORÁVEIS

Para Limana (2008), há uma descontinuidade de uma política pública, fato que gera desperdício de recursos públicos escassos, frustração das expectativas da

comunidade acadêmica envolvida nas instituições de ensino superior, perda de um tempo precioso de todos os que se envolveram no processo avaliativo, entre tantas consequências danosas.

Para o mesmo autor, em termos de eficiência e eficácia da política pública de avaliação da educação superior, pergunta-se: por que então se decidiu mudar, na sua essência, o SINAES com a introdução de conceitos estranhos à sua própria filosofia? A resposta é que a autarquia responsável (INEP) pelo processo avaliativo não teria condições de efetuar todas as avaliações nos milhares de cursos e instituições distribuídos no território nacional.

Conforme explicita Fernandes (2010), o sistema confere tratamento igual para entes desiguais, na forma, características e finalidades. Se o ensino deve possuir as mesmas condições pedagógicas independente do tipo de mantenedor, é correto que na avaliação não esteja em jogo apenas o pedagógico, devendo-se considerar também a natureza, missão, vocação e trajetória da IES.

Em documento sobre concepção e regulamentação do SINAES, afirma que, para o cumprimento das responsabilidades sociais que lhe são historicamente determinadas, as IES precisam de liberdade, especialmente para criar, pensar, criticar, aprender, produzir conhecimentos e, enfim, educar, vindo a autonomia a ser considerada uma das condições da avaliação, e não um contraponto. (INEP/MEC, 2009).

Mesmo entendido a relevância do sistema avaliativo implantado, uma das críticas que se faz às práticas avaliativas em vigor consiste no uso de instrumentos aplicados a objetos isolados e que conduzem a uma visão parcial e fragmentada da realidade, não conseguindo dar conta da riqueza e da complexidade da educação, nem do sistema e muito menos de uma instituição educativa. (IDEM). Diante disso:

“A reforma ‘por dentro’ da lei, que não prevê originalmente a classificação das IES, contraria seu caráter formador, de valorização da avaliação interna e da auto análise das IES. Ou seja, qualquer perspectiva de unidade ou totalidade se perdeu com as sucessivas reformas no sistema, que o tem tornado cada vez mais reduzido ao que originalmente era apenas uma parte dele: o ENADE. (SANTOS; GUIMARÃES; RAMOS, 2010, p. 10).

Devido à diversificação institucional, a regulação e a avaliação educativa, devem levar em conta que é praticamente impossível uma instituição em particular oferecer respostas qualificadas a todas as questões, mas é possível que o conjunto das instituições atenda, ao menos, às demandas prioritárias para amplos e diferentes setores da sociedade. Para tanto, a avaliação deve buscar contribuir para a construção de uma política e de uma ética de educação superior pautada no pluralismo, na alteridade, nas diferenças institucionais, como também no espírito de solidariedade e de cooperação. (INEP/MEC, 2009).

Segundo Limana (2008), há uma descaracterização absoluta daquilo que havia sido pactuado pelo governo, pela sociedade e pelo poder legislativo, pois o SINAES sofreu alterações inconstitucionais, segundo o referido, por portarias ministeriais. A invenção de índices que em nada se aproxima dos princípios originais do SINAES serve apenas para confundir a sociedade brasileira com falsos *rankings* de excelência de IES e de frustrar as expectativas da comunidade acadêmica com uma nova cultura avaliativa que estava sendo formada.

Para o mesmo autor, diante de diversas reuniões, debates, processos de diálogos e convencimentos entre os mais renomados intelectuais brasileiros e estrangeiros experientes em avaliação, os preceitos elencados no SINAES simplesmente foram desconsiderados. É decepcionante, diz, constatar que, tão somente para *rankear* as instituições de ensino superior do nosso país, o sistema anterior ao SINAES era mais simples e eficiente. No entanto, entende que se criou o mito da impossibilidade de avaliar todos os cursos e instituições do país, pois:

“se as avaliações são feitas por especialistas das áreas do conhecimento das IES nacionais e as mesmas são pagas pelas próprias instituições avaliadas, bastaria tomar a decisão política de implementar o processo avaliativo como determina a lei do SINAES e capacitar os avaliadores que milhares de avaliações seriam feitas como, de fato, vinham sendo feitas, apenas se intensificaria o processo avaliativo!”. (LIMANA, 2008, p. 873).

Segundo Barreyro e Rothen (2006), com a criação do Decreto nº 5.773/06, a lei que institui o SINAES é “re-elaborada”, pois, se por um prisma ela retoma o

princípio da separação entre a regulação e a avaliação, por outro, reforça a visão da separação entre a autoavaliação e a avaliação externa. As consequências do decreto na reconfiguração do SINAES dependem da maneira de interpretação e aplicação posteriores. Esse decreto ficou conhecido como “ponte”, pois articulava os procedimentos de supervisão, regulação e avaliação.

Segundo Ristoff e Giolo (2006), uma das principais críticas ao ENADE é a sua obrigatoriedade. Quando se decidiu que todos os cursos deveriam participar do exame e que este precisaria ser aplicado por amostragem, constatou-se que a obrigatoriedade de participação dos selecionados na amostra era fundamental, pois a amostragem ficaria distorcida se apenas os bons alunos participassem. A amostra é feita pelo INEP com a identificação dos alunos legitimamente definidos como ingressantes e concluintes. A obrigatoriedade do ENADE é importante para gerar relatórios confiáveis curso a curso.

Se comparado ao “Provão”, Rothen e Barreyro (2011) defendem que o ENADE é uma evolução, no entanto, mantém a mesma lógica subjacente ao Provão: compara o desempenho das instituições e emite resultados simplificados, o que não é considerado mal, mas, dentro de uma lógica mercadológica, funcionam apenas como um fator de concorrência mercantil, em oposição à possível colaboração e troca de experiências visando à melhoria de qualidade.

Para Rothen e Shulz (2005), mesmo o INEP sendo o órgão governamental responsável pela avaliação da educação superior, na proposta da Comissão Especial de Avaliação (CEA) previa-se o CONAES como o núcleo coordenador e executor da avaliação. Porém, na lei aprovada (SINAES), a CONAES tem menos atribuições que as previstas na proposta, pois as atribuições de coordenar e executar são divididos respectivamente entre a CONAES e o INEP.

Para Barreyro e Rothen (2006), a proposta da CEA também atribuía a função de análises do sistema nacional para subsidiar políticas de educação superior à CONAES. Entretanto, na lei do SINAES essa atribuição reduziu-se à prescrição de que a avaliação deve “orientar a expansão de sua oferta”, segundo o seu art. 1º, §1.

Segundo Barreyro e Rothen (2006), o SINAES deveria focalizar a avaliação nas instituições, nos cursos e nos estudantes, recuperando aspectos parciais de

cada uma das experiências avaliativas anteriormente realizadas, no entanto, eliminasse a menção explícita à análise global dos resultados do sistema que estava prevista na desarticulada sistemática de avaliação vigente antes de sua criação.

No que concerne à divulgação dos resultados, Barreyro e Rothen (2006) descrevem que o “Provão apresentava resultados de forma a estabelecer um *ranking* dos cursos e instituições. Já a CEA propôs que a CONAES divulgasse como resultados os pontos fortes e fracos de cada instituição, o que se apresentou impossível por não estabelecer nenhum tipo de ranking.

Apesar disso, essa opção não escapa totalmente da visão da educação como “mercadoria”, pois os resultados divulgados por instituição permitem que o “consumidor” de educação escolha o melhor curso. Percebe-se que o SINAES retoma a possibilidade do criticado ranking, bem como resgata a possibilidade de compartimentalização da avaliação quando prevê a divulgação separada dos resultados.

Segundo Zainko (2008), o principal problema do MEC é a concepção de que a avaliação deve ser sustentada por índices de desenvolvimento pautados por indicadores quantitativos que permitam a elaboração de “ranking”. Na atualidade, em nome do SINAES emanam as seguintes novidades: conceito preliminar de cursos (CPC), Indicador de desempenho esperado e observado (IDD) e Índice geral dos cursos (ICG), o que ao mesmo tempo sepulta os principais fundamentos do SINAES.

Pode-se constatar, pelas explicações acima, que muitos estudiosos e críticos da área de avaliação, possuem compreensões diferenciadas sobre o SINAES. No entanto, ponderar os vieses apresentados como favoráveis e desfavoráveis, a fim de tomá-los objeto de reflexão. Deve-se considerar que o sistema anterior vigente ao SINAES, o Exame Nacional de Cursos (ENC), estabelecia como objetivo principal somente a avaliação dos cursos de graduação da IES e apresentava inúmeras lacunas técnicas.

É pertinente ressaltar que qualquer sistema de avaliação presente na política pública educacional sofrerá fragilidades desde a implantação até seu pleno desenvolvimento. Uma vez que temos que considerar o cenário político, econômico e social, o qual está em constantes mudanças; que nas palavras de Azevedo (2004), é posto como “as novas configurações sociais [...], são fruto da ação humana, [...]

passíveis de mudanças por sua resignificação em função dos interesses dominantes ou transformações resultantes dos próprios dominados”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo proposto para este trabalho foi apresentar, por meio de um levantamento bibliográfico, alguns apontamentos sobre a trajetória histórica, legislações e as tentativas de constituição de um sistema nacional de avaliação, com intuito de compreender a conjuntura atual de criação de um sistema de avaliação do ensino superior brasileiro, uma vez que essa discussão na proposta do PNE 2011 – 2020 vêm adquirindo destaque no cenário político educacional atual.

Dessa forma, mediante a análise de inúmeros documentos e legislações, percebeu-se que a educação brasileira atual urge não somente debates, mas posicionamentos e ações da sociedade, dos entes federados, da comunidade acadêmica, que realmente privilegiem o seu desenvolvimento.

Retoma-se, a seguir, pontos fundamentais para a compreensão da constituição de um sistema de avaliação nacional.

No surgimento da educação superior no Brasil, podemos constatar que por muitos anos este nível educacional funcionou segundo os interesses da Corte portuguesa, de forma desestruturada, sem objetivos delineados e favorecendo a elite portuguesa. Somente após a proclamação da independência novos horizontes são traçados para educação nacional com vista à classe popular.

No entanto, o aparelho Estado naquela época não conseguiu organizar o sistema educacional, devido à falta de referenciais teóricos que orientassem essa prática organizacional, de estruturação escolar, bem como a formação docente; de forma que as aulas avulsas eram para a classe popular e os cursos completos para elite.

Com a criação de uma lei específica voltada para Diretrizes e Bases da Educação, a LDB nº 4.024/61, ficou estabelecido um mecanismo de controle da expansão do ensino superior. No entanto, nesta mesma década, ocorreu a Reforma Universitária, que propunha novos padrões de regulação acadêmica e administrativa. Esses fatos, associados ao desenvolvimento econômico, desembocaram no crescimento da classe média brasileira, e, conseqüentemente, no

surgimento de instituições privadas, a fim de dar conta dessa nova demanda.

A crise econômica na década de 80, incorporada à transição política, fez com que as instituições de educação não alcançassem as demandas do mercado, fato esse que, somado à retenção e à evasão de alunos do anteriormente denominado 2º grau, culminou na redução dos ingressantes ao ensino superior.

Retomada a expansão educacional superior na década de 90, a discussão no cenário global era a necessidade de uma política que desenvolvesse mecanismos que garantissem a qualidade de instituições e cursos.

Então, criou-se o primeiro PAIUB, sendo substituído pelo ENC, o qual ficou conhecido como “Provão”. Cabe destacar que nesse período foi definida a segunda LDB, pautada em dispositivos contidos na CF/88. Ressalvo que a CF/88 foi e é um marco nacional no que diz respeito à educação brasileira, pois traz em seus dispositivos legais que a educação é um direito social, prioritário do cidadão, sendo dever do Estado provê-la a todos indistintamente.

As tentativas de construção de um sistema avaliativo no ensino superior vêm desde 1980, sempre originadas por problemas intrínsecos do próprio sistema, ocasionadas pelas modificações sociais, econômicas e políticas do Brasil.

As discussões políticas em 2003, referentes à avaliação do ensino superior são acentuadas e culminam com a formação do SINAES, com a finalidade de reformular as políticas de avaliação da educação superior, metodologias e critérios anteriormente utilizados por programas anteriores, apresentando-se como um sistema de avaliação.

Dessa forma, a lei que instituiu o SINAES em 2004, derivou da composição dos sujeitos que participaram do processo decisório com seus respectivos recursos de poder.

No entanto, ao apontar os inúmeros entendimentos realizados por alguns estudiosos neste trabalho, concordo com Marchelli (2007), quando diz que o SINAES é um importante instrumento cognitivo, organizador e crítico, com o objetivo de sistematizar as informações obtidas pela aplicação de diversos instrumentos a cada IES.

Ao analisar o documento realizado pelo INEP/MEC, intitulado “SINAES: da concepção à regulamentação”, quando trata especificamente da proposta para uma

política avaliativa, é possível verificar semelhanças deste sistema com o PAIUB, que foi a terceira experiência de implantação de um sistema, e que também destacava a avaliação institucional e a avaliação externa, como também é afirmado por Ristoff e Giolo (2006).

Concordo também com Limana (2008), quando denuncia que a proposta desse novo sistema de avaliação foi alterada por inúmeras portarias após aprovação de sua lei (citadas anteriormente neste trabalho), modificando os princípios originais do SINAES.

No entanto, diverjo deste autor quando refere que o SINAES, da forma como acabou sendo implantado, confunde a sociedade e ilude a comunidade acadêmica com a perspectiva de cultura avaliativa. Meu contraponto vai ao encontro das ideias de Barreyro e Rothen (2006) e também de Santos, Guimarães e Ramos (2010), de que a falha ocorreu devido à aplicação isolada dos instrumentos aos processos avaliativos, ou seja, de forma desarticulada, conduzindo inevitavelmente a um olhar fragmentado sobre a educação superior, mas que isto ocorreu por erros de procedimento e não previamente intencionados.

Concordo ainda com Polidori, Araújo, Barreyro (2006) que o desafio proposto ao atual SINAES é o de que sua implantação seja fiel a sua proposta original, com o fortalecimento da autoavaliação e da avaliação institucional, em meio às demandas quantitativas de novas IES.

Outro assunto polêmico em relação ao SINAES é seu processo avaliativo denominado ENADE, muitas vezes reduzido a um instrumento de avaliação, a prova: o olhar fica voltado apenas para o morador, utilizada por Ristoff e Giolo (2006) para definir o estudante. Para esses autores, o processo não passa de uma aplicação de um molde de prova em todo o território nacional com a finalidade de verificar apenas o desempenho do estudante. Concordo com este posicionamento, pois ao apresentar este formato, relega seu princípio essencial de avaliar o papel da instituição.

Entendo que caberá aos atores integrantes do cenário educacional investigar novas estratégias que venham subsidiar a fórmula de políticas de avaliação educacional que dêem conta de superar as fragilidades vivenciadas pelo SINAES, a fim de efetivar a concepção de avaliação proposta nas discussões que

deram origem a este sistema, e que estavam pautadas em princípios formativos e emancipatórios.

REFERÊNCIAL BIBLIOGRÁFICO

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. 3 ed. Campinas (SP): 2004.

AGUIAR, M. A. **Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009**: questões para reflexão. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. **“SINAES” contraditórios**: considerações sobre a elaboração e implantação do sistema nacional de avaliação da educação superior. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 955-977, out. 2006.

BITTAR, M., OLIVEIRA J. F., MOROSINI M. (Organizadores). **Educação superior no Brasil - 10 anos pós-LDB**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 3.826, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jul. 2001.

_____. Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005. Regulamenta o disposto na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 2005.

_____. Decreto nº 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 seqüenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 maio 2006.

_____. Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006. Dispõe sobre os centros universitários e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 maio 2006.

_____. Decreto nº 6.303 de 12 de dezembro de 2007. Altera dispositivos dos Decretos nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 dez. 2007.

_____. Lei nº 9.131 , de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 nov. 1995.

_____. Lei nº 10.172 , de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. Lei nº 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 abr. 2004.

_____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 jan. 2005.

_____. Lei nº 11.128, de 28 de junho de 2005. Dispõe sobre o programa universidade para todos - PROUNI e altera o inciso I do art. 2º da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 jun. 2005.

_____. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 1.264, 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 20 out. 2008. Seção 1, pg. 22.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 12 jul. 2004. Seção 1, pg. 12.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 13 dez. 2004. Seção 1, pg. 34.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 4.361, de 29 de dezembro de 2004. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 30 dez. 2004. Seção 1, pg. 66/67.

_____. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 19, de 20 de novembro de 2008. Dispõe sobre procedimentos de manutenção de bolsas do Programa Universidade para Todos - ProUni pelas instituições de ensino superior participantes do programa. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 nov. 2008. Seção 1, pg. 56.

_____. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 13 dez. 2007. Seção 1, pg. 39.

CAVALCANTE, J. F. **Educação superior: conceitos, definições e classificações**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2000.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; DA SILVA, R. **Metodologia científica**. 6ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CRUZ, R. E. da. **Pacto federativo e financiamento na educação: a função supletiva e redistributiva do União – o FNDE em destaque** [Tese de doutorado]. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

CUNHA, L. A. **Ensino Superior e universidade no Brasil**. In: 500 anos de Educação no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

CUNHA, L. A. **O ensino superior no octênio FHC**. Educ. Soc., Campinas, vol. 24, n. 82, p. 37-61, abril 2003.

DURHAM, E. Educação superior, pública e privada (1808 – 2000). In: SCHWARTMAN, Simon & BROCK, Colin. **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 2005. p.197-240.

INEP/MEC. **Avaliação do Plano Nacional de Educação, 2001-2008**. Brasília: INEP/MEC, 2009.

_____. **Avaliação dos cursos de graduação**. Brasília: INEP/MEC, 2011. Disponível em: <<http://www.portalideb.inep.gov.br/web/guest/superior-condicoesdeensino>>. Acesso em: 07 jun 2011.

_____. Ministério. **Sinopse estatística da educação superior**. Brasília: INEP/MEC, 2007.

_____. **Os desafios do Plano Nacional de Educação**. Brasília: INEP/MEC, 2004.

_____. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação.** Brasília: INEP/MEC, 2009.

_____. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: diretrizes para avaliação das instituições de educação superior.** Brasília: INEP/MEC, 2004.

LIBÂNEO, J. C. **Didática.** São Paulo: Cortez, 1992.

LIMANA, A. **Desfazendo mitos: o que estão fazendo com o SINAES? Avaliação,** Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 869-873, nov. 2008.

MACHADO, E. M. Organização do Ensino Superior no Brasil: Influências Determinantes. In: Anita Schlesener; Marcos Vinicius Pansardi. (Org.). **Política e Educação: perspectivas e desafios.** 1 ed. Curitiba: UTP, 2007, v. 4, p. 1-10.

MARCHELLI, P. S. O sistema de avaliação externa dos padrões de qualidade da educação superior no Brasil: considerações sobre os indicadores. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.,** Rio de Janeiro, v. 15, n. 56, Sept. 2007.

MARTINS, A. C. P. **Ensino Superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais.** Acta Cirúrgica Brasileira, vol. 17: (3) 2002.

MEC. Conferência Nacional da Educação. **Projeto de Lei que aprova o Plano Nacional de Educação 2011-2020.** Disponível em:
< http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pne_projeto_lei1.pdf>. Acesso em: 07 jun 2011.

NEVES, C. E. B. **Universidade Brasileira: equidade, qualidade e cidadania.** In: VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais: A questão social no novo milênio, 2004, Coimbra. Ciência Tecnologia e Universidade: Estudos e experiências luso-afro-brasileiras, 2004, v.1.

OLIVEIRA, R. P. O direito a educação na constituição de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de justiça. **Revista brasileira de educação,** Mai/Jun/Jul/Ago 1999 Nº 1, p.63-73.

OLIVEIRA, R. P., ARAÚJO, G. D. Qualidade de ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista brasileira de educação,** Jan /Fev /Mar /Abr 2005 Nº 28, p.05-23.

PEREIRA, R. S. **As repercussões do Enade na gestão da universidade pública brasileira: o caso da UnB.** 147 f. Tese (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação) – Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2010.

POLIDORI, M. M. **Avaliação do Ensino Superior: uma visão geral e uma análise comparativa entre os contextos brasileiros e português.** Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da

Universidade do Porto, Porto, 2000.

POLIDORI, M. M.; ARAÚJO, C. M. M.; BARREYRO, G. B. SINAES: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. **Ensaio: Aval. Pol. Publ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 53, p. 425-436, out. /dez. 2006.

RISTOFF, D.; GIOLO, J. O SINAES como sistema. **R B P G**, Brasília, v. 3, n. 6, p. 193-213, dez. 2006.

ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: “Provão II” ou a reedição de velhas práticas? **Educ. Soc., Campinas**, v. 32, n. 114, p. 21-38, jan.-mar. 2011.

ROTHEN, J. C.; SCHULZ, A. **SINAES**: do documento original à legislação. In: 28. Reunião anual da ANPED: 40 Anos de Pós-Graduação em Educação. Rio de Janeiro: ANPEd, 2005.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] UAB, 2009.

SANTOS, J. S.; GUIMARÃES, M. C. R.; RAMOS, S. R. **Insumos para a crítica do sistema nacional de avaliação da graduação**: contribuições da ABEPSS para o debate. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, 2010. Disponível em:

<http://www.abepss.org.br/avalicao_do_Ensino_Superior_ABEPSS_2010.pdf>.

Acesso em 08 jun 2011.

SANTOS A. P., CERQUEIRA E. A. **Ensino superior: trajetória histórica e políticas recentes**. IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis, 2009.

SAVIANI, D. **A nova Lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 5. ed. Campinas, SP. Autores associados, 1999.

_____, **Escola e democracia**, 33ª. Ed. Campinas, Autores Associados, 1984.

_____, **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**, 7ª. Ed. Campinas, Autores Associados, 2000.

SGUISSARDI, V. **Que lugar ocupa a qualidade nas recentes políticas de educação superior?** XIII ENDIPE, 2006, Políticas educacionais, tecnologia e formação do educador: repercussão sobre a didática e as práticas de ensino. In: Anais. Recife: Bagaço, 2006. v. 2 , p. 311-336.

SILVA, M. A. R. **A institucionalização da avaliação da educação superior**: uma análise comparada do Brasil e do México. 229 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SOARES, S. A. S. (Orgs). A educação superior no Brasil. IN: OLIVE, A.C. **Histórico da educação superior no Brasil**. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002.

SOBRINHO, J. D. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003.

TRIGUEIRO, M. G. S. **Reforma universitária e mudanças no ensino**. Brasília, 2003.

TUPPY, M. I. N.; BERTAGNA, R. H. Reflexão sobre a Avaliação do Ensino Superior: análise de uma experiência. **Educação: Teoria e Prática** - v. 19, n.32, jan.-jun.-2009, p.191-204.

VERHINE, R. E. ; DANTAS, L. M. V.; SOARES, J. F. Do Provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.14, n.52, p. 291-310, jul./set. 2006.

WEBER, S. Avaliação e regulação da educação superior: conquistas e impasses. **Educ. Soc., Campinas**, v. 31, n. 113, p. 1247-1269, out.-dez. 2010.

ZAINKO, M. A. S. Políticas Públicas de Avaliação da Educação Superior: conceitos e desafios. **Jornal de Políticas Educacionais**, nº 4, julho–dezembro de 2008.