

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC - SP

Cristiane Mendes Negreiro Souza

**Avaliação institucional como instrumento de regulação da
educação superior**

MESTRADO EM EDUCAÇÃO: PSICOLOGIA DA EDUCAÇÃO

São Paulo

2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC - SP

Cristiane Mendes Negreiro Souza

**Avaliação institucional como instrumento de regulação
superior**

MESTRADO EM EDUCAÇÃO: PSICOLOGIA DA EDUCAÇÃO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação – área de concentração: Psicologia da Educação, sob a orientação da Profa. Dra. Clarilza Prado Sousa.

São Paulo

2009

Banca Examinadora

DEDICATÓRIA

Ao meu marido, Dennis, pelo incentivo, pela paciência e por todo amor dedicados nesta e em todas as minhas trajetórias.

Aos meus filhos, Guilherme e Fernanda, pelo amor incondicional e pela espera.

À minha mãe, Dalva, que me acompanha em todas as minhas batalhas.

AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte de força e luz na minha vida.

À Profa. Dra. Clarilza Prado de Sousa, minha orientadora, pela confiança, pela paciência e pelos valiosos ensinamentos.

À banca examinadora, Profa. Dra. Vera Maria Nigro de Souza Placco Profa. Dra. Marialva Rossi Tavares, pelas orientações e pela riqueza de sugestões.

Aos amigos que fiz nesse percurso Anamérica Marcondes, Maria Inês Santos, Nelson Gimenes, Rita Garcia, Sandra A. Costa, por todo apoio e incentivo.

As amigas de sempre Elisangela Leal, Karlene Campos, Kátia Inês, Meire Silva.

Ao Prof. José Massafumi Nagamine, pela oportunidade e a Adriana Vieira pela parceria.

À Fundação São Paulo, pela bolsa de estudos.

A todos os amigos e familiares que me incentivaram e me encorajaram a continuar.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo investigar qual o significado da avaliação de instituições presente na legislação proposta para a educação superior, a partir da Lei nº. 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), no qual a avaliação tem como finalidade tanto promover a avaliação de Instituições, cursos e estudantes para melhoria da qualidade da educação como subsidiar os processos de regulação e supervisão pelo Estado. O estudo fundamentou-se nas teorias de avaliação educacional desenvolvida nos últimos 90 anos. Tomou-se como fonte os textos legais publicados no Diário Oficial da União, disponíveis *on-line*, na página do Ministério da Educação. O período de investigação delimitado foi de 2004 a 2008 e o método de análise utilizado combinou procedimentos de análise documental e de conteúdo. A análise dos documentos identificou a presença de um discurso de concepção formativa da avaliação, mas sobre o qual parece predominar a função regulatória do uso da avaliação. Conclui-se que a avaliação é imposta às instituições com caráter fiscalizador, tendo em vista que é meio para regularizar a oferta do ensino pelas instituições e o seu caráter formativo vai depender do interesse particular da instituição no cumprimento da sua auto-avaliação que está prevista na lei.

Palavras-chave: avaliação institucional; regulação e controle; educação superior.

ABSTRACT

This investigation purported to assess the significance of college evaluations as set forth by law #10.861/2004 that established the National System for the Evaluation of Upper Education (SINAES, for *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior*). In addition to promoting the evaluation of the institutions of upper education as well as that of the courses and students in an effort to improve the quality of education, SINAES also seeks to procure the needed data for regulating processes and state supervision. This study was grounded on the theories of educational evaluation developed over the last 90 years. The source of information was collected from legal texts published in the official state journal *Diário Oficial da União* between 2004 and 2008 which are available on-line on the page of the Secretary of Education. The method of analysis that was adopted herein combined documental analysis procedures and content which identified the existence of rhetoric defining the conceptual betterment of education. Throughout the text however, there seemed to be a strong bias favoring the use of the evaluation as a regulatory instrument rather than for the improvement of educational standards.

This investigation concludes that the evaluation is imposed upon the institutions as a form of oversight and a means of regulating education. Also, whether the self evaluation will serve to improve the academic standards or will be adopted merely to abide by the law depends solely upon the particular interests of each institution.

Key words: institutional evaluation; regulation and control; upper education

SUMÁRIO

Introdução	12
Capítulo 1 - A “emergência” da avaliação na educação superior do Brasil	18
1.1. A globalização e a sociedade do conhecimento.....	18
1.2. O Estado avaliador.....	21
1.3. A história da educação superior no Brasil	23
1.4. As primeiras avaliações na educação superior no Brasil	30
Capítulo 2 – Avaliação institucional: servindo a dois senhores	36
Capítulo 3 – Método de pesquisa	46
3.1. Análise documental e de conteúdo.....	46
3.2. As fontes de coleta dos dados.....	47
3.3. Análise de conteúdo com base nas categorias.....	49
Capítulo 4 – Análise dos dados	52
4.1. Avaliação como regulação.....	53
4.2. Avaliação como formação.....	72
Considerações finais	83
Referências bibliográficas	88
Anexos	93

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Atribuições/responsabilidades dos agentes estatais – funções de regulação, supervisão e avaliação	63
Figura 2	Estrutura do SINAES	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução e percentual do número de alunos de IES por categoria administrativa - 1999 a 2006.....	66
Tabela 2	Evolução e percentual do número de matrícula na Educação Superior por categoria administrativa - 1999 a 2006.....	67

LISTA DE SIGLAS

ACE	Avaliação das Condições de Ensino
ACG	Avaliação dos Cursos de Graduação
AVALIES	Avaliação das Instituições de Educação Superior
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEA	Comissão Especial de Avaliação
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Cursos Superiores
DAES	Diretoria de Avaliação da Educação Superior
DOU	Diário Oficial da União
ENADE	Exame Nacional de Estudantes
ENC	Exame Nacional de Curso
ENCCEJA	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ICG	Índice Geral de Cursos
IES	Instituições de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SESu	Secretaria da Educação Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

Introdução

Este trabalho tem como tema a Avaliação Institucional no contexto da educação superior no Brasil, que, indiscutivelmente, adquiriu relevância, principalmente porque a avaliação ultrapassa o âmbito da aprendizagem, estendendo-se aos domínios das produções sociais, das políticas públicas, especialmente as educacionais, sendo utilizada como instrumento de poder e estratégia de governo (SOBRINHO, 2003).

Considerada um valioso instrumento para gestão acadêmica, a Avaliação Institucional, entretanto, configura-se como um grande desafio no cenário educacional brasileiro, uma vez que se trata de um fenômeno complexo, que não fazia parte da cultura, geral e organizacional, presente nas instituições de ensino. Por esse motivo, tem sido objeto de discussão na comunidade acadêmica, principalmente em relação à forma como está sendo conduzida pelo governo federal, à metodologia utilizada e ao modo de aplicação/utilização de seus resultados.

O interesse pelo tema surgiu em decorrência de nossa prática profissional. Em 2002, passamos a integrar o Setor de Assessoria Acadêmica de Planejamento de uma tradicional universidade confessional¹ e deparamos-nos com o desafio de exercer uma nova função, que seria criada na equipe, por força das políticas que vinham sendo propostas para a educação superior.

Essas políticas tinham como fundamento a Constituição Federal (CF) de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº. 9.394/96 (LDB). A CF atribuiu expressamente ao Estado a função de zelar pela qualidade da educação oferecida, por meio de avaliação. A LDB de 1996 traçou as novas diretrizes para oferta da educação do país, promovendo uma profunda reformulação na organização das instituições e dos cursos e na forma de atuação do Estado em

¹ Ies jurisdicionada ao Poder Público Federal.

relação ao planejamento, monitoramento e acompanhamento do ensino, especialmente de nível superior, considerado neste trabalho.

Tais políticas incluíam, especificamente: a) a reformulação dos cursos de graduação, que deveriam elaborar seus projetos pedagógicos com base nas Diretrizes Curriculares propostas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em substituição à rigidez dos currículos mínimos; b) a implementação das avaliações externas periódicas de instituições e de cursos e c) a implantação de sistemas de gerenciamento das atividades realizadas pelas instituições, como cadastro dos cursos e dos docentes e a realização anual do Censo da Educação Superior.

Em decorrência dessas mudanças, que seriam implantadas gradativamente, havia, ainda, uma indicação do Ministério da Educação (MEC) para que os reitores nomeassem um representante da instituição designado como Pesquisador Institucional, responsabilizando-se pela manutenção e pelo gerenciamento dos sistemas, além da interlocução com aquele órgão para o fornecimento das informações solicitadas. Nossa atribuição consistia na assessoria ao Pesquisador Institucional.

Em nosso cotidiano, tínhamos de acompanhar as publicações e estudar as regulamentações emanadas dos agentes estatais, tendo em vista garantir que a instituição mantivesse a regularidade de suas atividades, atendendo às novas regras colocadas. Dessa forma, temos vivenciado o processo de reorganização do ensino superior, desenvolvido pelo Estado, na perspectiva de um controle sistemático sobre as instituições e os cursos.

Com base nas disposições expedidas pelo governo federal para o funcionamento das instituições e a oferta dos cursos, fomos gradativamente inteirando-nos da complexidade que envolve a educação superior. De um lado, havia a necessidade de sistematização de informações para que a instituição mantivesse sua regularidade junto aos órgãos federais de educação e, de outro lado, configurava-se a imposição de uma nova cultura para os indivíduos que fazem parte da comunidade acadêmica.

Estudar esses movimentos que marcam o relacionamento entre as instituições de ensino e os órgãos oficiais, especificamente quanto às medidas

propostas para efetivação da avaliação da educação superior, passou a ser objeto de nossas preocupações profissionais e motivaram este trabalho.

Dessa forma, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei nº. 10.821/2004, passou a ser objeto de nossa pesquisa. Esse Sistema substituiu o Exame Nacional de Cursos (ENC/Provão) e as Avaliações de Condições de Ensino dos Cursos (ACE), mecanismos de avaliação utilizados pelo Estado no período de 1996 até 2003.

O ENC era obrigatório aos alunos concluintes dos cursos de graduação, sem o qual não poderiam obter o diploma. Metodologicamente, pautava-se dentro de uma visão de avaliação classificatória, em que predomina a quantificação sem levar em conta a diversidade e identidade das instituições e seus cursos. Além disso, os resultados possibilitavam a elaboração de *rankings* fomentando a concorrência entre as instituições, mas sem oferecer subsídios para melhorar a qualidade do ensino oferecido.

A ACE consistia na avaliação dos cursos com desempenho ruim no Provão e foi adotada como uma resposta às resistências da comunidade acadêmica e do movimento estudantil, sendo que este último considerava o ENC um procedimento simplista de avaliar a educação superior. Contudo, o Provão continuou sendo o instrumento priorizado na avaliação da educação superior (BARREYRO; ROTHEN, 2008, p. 5-6). A repercussão dessas avaliações, principalmente o ENC/Provão, no meio acadêmico foi muito negativa, devido à forma impositiva como foram introduzidas e seus resultados serviam apenas para orientar as ações do Estado, no âmbito das políticas educacionais.

O SINAES, por outro lado, foi apresentado como uma forma de articular a adoção da Avaliação Institucional como um meio de promover a qualidade das instituições e de seus cursos – intenção formativa -, visando a oferecer subsídios também às funções de regulação exercidas pelo Estado. Para isso, constituiu como mecanismos de avaliação a auto-avaliação de IES integrada às avaliações externas (Avaliação de Instituição e de Cursos e Exame Nacional de Estudantes – ENADE). Em outras palavras, o sistema de avaliação proposto deveria servir a duas finalidades distintas: satisfazer às necessidades do Estado para monitoramento das Instituições de Ensino Superior (IES) – regulação e controle - e ao mesmo tempo propiciar que as mesmas identificassem tanto seus pontos fortes como suas

deficiências, empenhando-se em superá-las em nome da qualidade na prestação do serviço educacional. Consideramos, nesse sentido, a existência de um conflito no âmbito do sistema de avaliação instituído.

A questão que se coloca, então, e sobre a qual se fundamenta esta pesquisa, é a seguinte: é possível ao SINAES servir a essas duas funções, conciliando-as efetivamente diante de interesses contraditórios entre ensino público e privado e as funções do Estado, diante das implicações que tais interesses trazem para as IES no que diz respeito à concorrência, à diversidade das estruturas organizacionais e, enfim, diante das condições materiais em que se dá a oferta da educação superior no Brasil?

O pressuposto que orienta a abordagem da questão colocada é que esse conflito poderá inviabilizar que as instituições realizem efetivamente suas auto-avaliações, visto que estarão expondo deficiências e fragilidades dentro de um processo em que efeitos punitivos não estão descartados, tendo em vista que os resultados servirão ao processo de regulação pelo Estado. Diante desse paradoxo colocado para a avaliação, ou seja, promover o aperfeiçoamento das instituições e dos cursos e também a regulação estatal, definimos a seguinte questão:

Qual o significado da avaliação institucional presente na legislação proposta para a educação superior?

Norteadas por esses questionamentos, este trabalho tem como objetivo realizar a análise dos documentos oficiais que normatizam a educação superior, particularmente aqueles que instituíram e regulamentaram o atual sistema de avaliação, publicados oficialmente pelo MEC. Procuraremos responder às questões propostas, sem, contudo, pretender esvaziar a reflexão, dada a natureza provisória do conhecimento científico.

Questionamos, enfim, se as avaliações que estão sendo desencadeadas, atreladas aos processos de regulação, possibilitam às instituições promover a qualidade do ensino oferecido, ou se o Estado, efetivamente, está privilegiando a função regulatória.

O contexto de nossa pesquisa abrange o período de 2004 a 2008. Esse recorte foi intencionalmente definido, observando-se que em 2004 foi publicada a Lei 10.861, que instituiu o SINAES, como nova regulamentação ao artigo 46 da LDB (Lei nº 9.394/96). Nesse artigo, a avaliação foi colocada como condição indispensável para a oferta de ensino superior, visto que a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, passam a ter prazos limitados, sendo renovados periodicamente, após processo regular de avaliação, o que condiciona o uso da avaliação com fins regulatórios.

Considerando o período temporal delimitado nesta pesquisa, tivemos em 2008 a publicação das Portarias 4 e 12, que instituem, respectivamente, o Conceito Preliminar de Curso e o Índice Geral de Cursos, elementos que indicam supostamente a adoção de uma nova lógica para efetivação do processo de avaliação, tendo em vista a regulação das IES e dos Cursos.

A fim de cumprir o objetivo aqui pretendido e responder às questões anteriormente expostas, esta pesquisa terá um encaminhamento metodológico calcado fortemente na análise documental, focado na leitura compreensiva dos textos emanados dos órgãos oficiais que compõem o sistema de avaliação e organizam a educação superior, com vistas a apreender seus significados.

Com este estudo, pretendemos aperfeiçoar conhecimentos sobre a Avaliação Institucional, de modo a contribuir para o aprimoramento da reflexão e produção científica sobre o assunto. Acreditamos que o presente trabalho pode contribuir também para o debate sobre as políticas públicas de avaliação.

Nossa dissertação está dividida em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro Capítulo - **A “emergência” da avaliação na Educação Superior do Brasil** - apresentamos o cenário da avaliação institucional na educação superior, frente às mudanças introduzidas na sociedade pela globalização, o valor assumido pelo conhecimento, o papel do Estado Avaliador e a história da educação superior no país, tendo como pano de fundo a proposta mais recente de avaliação contida no SINAES.

No segundo Capítulo - **Avaliação institucional: servindo a dois senhores** - apresentamos o conceito de avaliação institucional, bem como a oposição histórica entre suas funções regulatória e formativa.

No terceiro Capítulo - **Método de pesquisa** - delineamos o contexto da pesquisa, apresentando algumas considerações sobre a metodologia escolhida, a coleta dos dados e a organização do material, qual seja: a legislação sobre avaliação da educação superior. Na seqüência, explicitamos os procedimentos metodológicos adotados e as categorias de análise eleitas.

No quarto Capítulo - **Análise dos dados** - apresentamos a análise realizada dos textos legais produzidos pelos agentes avaliadores e órgãos estatais a respeito do SINAES no período delimitado para este estudo e a reflexão sobre os resultados obtidos. E, por fim, as considerações finais, em que apresentamos algumas conclusões provisórias, sem a pretensão de esgotar o tema proposto para investigação, mas com a intenção de arrematar/sistematizar a resposta ao problema que deflagrou esta investigação.

Capítulo 1 - A “emergência” da avaliação na Educação Superior do Brasil

A emergência da avaliação institucional na educação superior – exercício da função de controle, supervisão e avaliação pelo Estado – é fruto de um processo histórico. Desse modo, é necessário olhar para o passado, para melhor compreensão da realidade em que se insere o processo educacional no Brasil, especificamente a educação superior.

Nessa perspectiva, delineamos, neste capítulo, o cenário que inclui a globalização, a emergência da avaliação, a sociedade do conhecimento, os processos que impõem um novo valor para educação. Esclarecemos que não pretendemos apresentar uma discussão ampla e profunda desses temas, mas apenas o suficiente para situar o problema colocado nesta investigação.

Em seguida, traçamos o histórico do ensino superior e das primeiras avaliações nesse nível de ensino realizadas no Brasil. Fazemos, por fim, uma primeira aproximação desse contexto com as normas que regem o SINAES.

1.1. A globalização e a sociedade do conhecimento

A História nos mostra que o ensino de nível superior, durante muito tempo, teve como finalidade produzir alta cultura e conhecimentos necessários à formação das elites e, por isso, foi considerado um privilégio restrito a um pequeno e seleto grupo. No final do século XX, porém, as instituições que oferecem esse nível de educação vêm enfrentando o desafio de produzir padrões culturais médios, que enfoquem a formação para o trabalho, atendendo às exigências de democratização e igualdade de acesso a uma parcela maior da sociedade (BUARQUE, 1994).

As mudanças que vêm ocorrendo na sociedade e que repercutem na educação, principalmente na educação superior, têm grande influência de dois importantes processos: a globalização e a emergência da sociedade do conhecimento. Isso porque esses processos têm possibilitado novas formas de organização das sociedades, causando uma verdadeira revolução social, política e econômica.

Giddens (*apud* SANTOS, 2004, p. 26) define a globalização como “a intensificação de relações sociais mundiais que unem localidades distantes de tal modo que os acontecimentos locais são condicionados por eventos que acontecem a muitas milhas de distância e vice-versa”. Esse fenômeno é um dado real e caracteriza-se pela internacionalização e interdependência das economias nacionais no âmbito mundial. Tal processo resulta na emergência de uma nova divisão internacional do trabalho baseada na globalização da produção.

A sociedade do conhecimento, por sua vez, emerge em decorrência dos grandes avanços da tecnologia, nos campos da tecnologia de informação, processamento e comunicação. Para Castells (1999), a revolução tecnológica é caracterizada não pela centralização do conhecimento e informação, mas pela aplicação desses conhecimentos e dessa informação para a geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e o seu uso. O autor explica que “as novas tecnologias da informação não são simplesmente ferramenta a serem aplicadas, mas processos a serem desenvolvidos. Usuários e criadores podem tornar-se a mesma coisa” (CASTELLS, 1999, p.69).

As mudanças sociais provocadas por esses dois processos alteram principalmente a forma de relação entre os indivíduos e destes com o meio em que vivem, trazendo uma complexidade ao modo de vida cotidiano dos cidadãos. Esse modo de vida complexo impõe um novo perfil para os sujeitos, cabendo à educação um papel fundamental, pois ela será o meio que oferecerá condições aos indivíduos participarem ativamente nessa nova sociedade. Nessa perspectiva, os sujeitos devem desenvolver novas habilidades e competências e, principalmente, sua capacidade crítica frente aos movimentos de transformação decorrentes da globalização (SOBRINHO, 2000).

O contexto da globalização e da sociedade do conhecimento vem promovendo uma enorme revalorização do conhecimento como uma fonte de orientação do progresso da sociedade. Segundo Demo (1994), a educação e o conhecimento, no mundo moderno, adquirem o significado de estratégia principal de inovação e desenvolvimento humano, ou seja, significam uma possibilidade de formação do sujeito para uma cidadania construtiva e participativa e, ainda, um fator de transformação produtiva da competitividade. Por conseguinte, o conhecimento formalmente adquirido em instituições de ensino, principalmente na educação superior, será o grande foco das nações para sua sobrevivência nessa sociedade e economia global.

Essa situação interfere diretamente no sistema educacional, uma vez que a instituição escolar, especificamente as universidades, detém formalmente a função de produzir e atestar o valor científico do conhecimento. Assim, as instituições sentem o grande impacto da globalização e das novas demandas internas e externas e surge, então, como prioridade inadiável, a necessidade de rever a sua própria função social e o seu lugar no mundo globalizado. Nesse cenário, a educação é colocada como o próprio capital. Passada à condição de mercadoria, ganha nova dimensão, que vai repercutir nas formas como são propostas as políticas educacionais em todo o mundo, conforme considera Chauí (2003).

Ainda segundo essa autora, no Brasil, com a reforma do Estado realizada na década de 1990 – já sob a perspectiva da globalização –, a educação, a saúde e a cultura passaram a pertencer ao setor de serviços e não mais ao âmbito exclusivo de responsabilidade do Estado. A alocação da educação no setor de serviços significou que ela deixou de ser concebida como um direito e passou a ser concebida como um serviço que pode ser privatizado, o que justifica a adoção de políticas que privilegiaram a abertura de instituições pelo setor privado, para promover a expansão da educação superior no Brasil (CHAUÍ, 2003).

Corroborando essa ideia, Santos (2004) ressalta que o processo de privatização da educação superior é um movimento global e faz parte de um projeto de política universitária destinado a mudar profundamente o modo como o bem público da universidade tem sido produzido, transformando-o num vasto campo de valorização do capitalismo educacional. Esse pensamento decorre da visão de educação pautada em uma lógica econômica disseminada pelas agências

internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Mundial (BM).

Assim, a educação superior insere-se em um sistema diversificado, no qual surgem novos formatos institucionais e organizacionais, em que as IES devem redefinir sua “identidade e desenvolver competências mediante o estabelecimento de vínculo com as demandas e exigências do regional, do local, do setor produtivo e do mercado de trabalho” (SGUISSARDI, apud CATANI & OLIVEIRA, 2002).

1.2. O Estado Avaliador

A associação do desenvolvimento sócio-econômico aos conhecimentos transmitidos por meio da educação gera políticas que exigem um controle mais efetivo das atividades ligadas ao processo educacional. Nesse sentido, a avaliação de sistemas educacionais e mais precisamente das instituições vai surgir, então, com grande ênfase, como uma forma de legitimar a nova função de avaliador que o Estado passará a assumir.

Conforme Freitas (2007), a ascensão do “Estado-Avaliador” firmou-se pela ampliação do uso da avaliação como um meio de direcionar as políticas e o controle do Estado sobre as instituições:

Essa via de regulação tem sido percebida como alternativa a um comando burocrático, como degrau para um grande controle central nos sistemas descentralizados e como grande flexibilidade para os que estão baseados em alto grau de centralismo. Basicamente, o avanço do Estado-Avaliador seguiu propiciando uma racionalização e redistribuição não-ordenada e nítida de funções entre centro e periferia, de tal modo que o centro mantém controle estratégico total (FREITAS, 2007, p. 151).

Sobrinho (2000) reforça a importância dessa nova função, indicando que a avaliação deve, de fato, ocupar um papel central na educação como mecanismo de regulação e de impulso das transformações, ficando como centro das relações entre universidade, governos e sociedade.

Esse papel do Estado também surge num momento histórico de precarização do financiamento da educação, forçando as instituições a buscarem, junto ao setor produtivo, financiamento para o desenvolvimento de suas atividades e, dessa forma, acabam sujeitas às condições de contrapartida que serão impostas pelo seu novo financiador.

A presença do Estado Avaliador é fortalecida à medida que é reivindicado pelos setores sociais o acompanhamento das políticas oficiais de controle de gastos e da eficiência das instituições públicas ou de todas as beneficiárias dos recursos estatais (SOBRINHO, 2003).

A expressão Estado Avaliador foi inicialmente utilizada por Neave (*apud* FREITAS, 2007, p. 133), em seus trabalhos sobre políticas de educação superior, ao se referir à transição da regulação burocrática centralizada para uma regulação que conjuga controle pelo Estado com estratégias de autonomia e auto-regulação das instituições. A avaliação, para o Estado Avaliador, surge como uma forma de controle público sobre as instituições.

Considerando o fato de não ser uma situação particular do Brasil, mas uma condição que vem sendo implementada também em diversos países, associada à perspectiva de privatização do ensino superior e sob a regência de uma lógica empresarial, ressaltamos que a questão da avaliação das instituições vai além da condição de ser uma proposta governamental; trata-se de uma proposta de Estado e, nessa ótica, está colocada na CF. Desse modo, emerge como um instrumento para subsidiar a revisão de políticas públicas, orientando diretrizes para o caminho que se deseja imprimir ao ensino superior no Brasil.

A esse respeito, Freitas (2007, p. 1), em seus estudos sobre as políticas de avaliação propostas pelo Estado para a educação, afirma que

a avaliação em larga escala afirmou-se recentemente no Brasil como componente importante do monitoramento da educação básica e superior, propondo-se não só à aferição da qualidade dos resultados de ambas como à indução da qualificação pretendida para os sistemas e as instituições de ensino.

As práticas de avaliação da educação têm assumido dois sentidos distintos: a comunidade acadêmica concebe tais práticas como um instrumento de democratização e autonomia e, por outro lado, algumas políticas públicas

compreendem essas práticas como instrumento de poder e de estratégia de governo, instaurando-se dessa forma o conflito sobre a sua função.

Marcondes (2004) explica que existe um paradoxo na forma com que a avaliação vem sendo colocada para a comunidade acadêmica, pois embora encontremos aspectos positivos de correção de rumos, distorções e crescimento, evidenciam-se também características de um processo de controle autoritário e imobilizante, que parece desconsiderar a autonomia e as peculiaridades das instituições e de seus profissionais.

Frente a esse paradoxo é que se justifica a importância do desenvolvimento de estudos e análises sobre as políticas de avaliação propostas, que possibilitem uma participação crítica e construtiva em busca do seu aperfeiçoamento.

1.3. A história da educação superior no Brasil

Entre as muitas questões que envolvem a adoção da avaliação na educação superior, duas potencializam as discussões em torno desse tema, que são a forma de organização da instituição – universidades, faculdades, centros universitários² – e a questão do ensino público e do privado. Compreender a ocorrência dessas questões nos remete à história de como veio a se constituir a educação superior no Brasil.

² As universidades no Brasil caracterizam-se pela indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e possuem um maior grau de autonomia em relação a todas as demais categorias. Os centros universitários foram definidos como instituições pluricurriculares, com atuação em uma ou mais área de conhecimento e, apesar de gozarem da prerrogativa de autonomia para criar e extinguir cursos, não têm como obrigação a manutenção de atividades de pesquisa e extensão. As faculdades não dispõem de autonomia e atuam em áreas específicas do conhecimento ou de formação profissional e têm como objetivo principal oferecer formação profissional aos seus estudantes, desvinculando-se da exigência legal de produção de conhecimento e das atividades de extensão.

A história da educação superior do Brasil é recente, se comparada com a de outros países da América. Ela tem apenas 200 anos e vem sendo construída no compasso das transformações políticas, sociais e econômicas, pelas quais vem passando a sociedade brasileira desde a sua relação inicial com o seu colonizador – Portugal - e mais recentemente com o mundo globalizado.

As primeiras instituições de ensino superior criadas no Brasil não foram as universidades, mas sim as Escolas de Ensino Superior para formação profissional. Segundo Fávero (2000), ainda no período colonial, no século XVI, os jesuítas tentaram criar aqui a universidade, mas tiveram seu pedido negado pela Coroa de Portugal. Nos planos da Inconfidência Mineira também se encontram tentativas de criação de universidade na colônia, mas foi somente em fevereiro de 1808, com a vinda da família real para o Brasil, que foi criada a primeira Escola de Ensino Superior.

O primeiro curso superior foi o de Médico de Cirurgia, criado por meio de decreto, na Bahia. E em novembro de 1808 foi também instituído o Hospital Militar do Rio de Janeiro, com a Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica, como observa Fávero (2000). Um dos objetivos principais desses cursos era atender à formação de médicos e cirurgiões para o Exército e a Marinha.

Cunha (2007) explica que a criação de escolas superiores devia-se ao fato de que, embora a família real tivesse vindo para o Brasil, fugindo da invasão napoleônica a Portugal, ela compartilhava do pensamento educacional de seus invasores, que vinham impondo à França um novo modelo de ensino superior. O chamado modelo napoleônico fragmentava a universidade em instituições isoladas de ensino profissional. Essa política foi adotada por Napoleão, tendo em vista que ele considerava a universidade francesa como representativa do Antigo Regime e por isso aboliu as instituições universitárias. No Brasil prosperou, então, o ensino superior pela criação dessas escolas superiores, principalmente com os cursos de Medicina, Direito e Engenharia, contrapondo-se ao ideal de universidade.

Na década de 1920, no debate sobre a criação de universidades, definiam-se como funções dessa organização abrigar a ciência, os cientistas e promover a pesquisa. As universidades não seriam apenas meras instituições de ensino, mas centros de saber desinteressado. Essas idéias pautavam-se no modelo que surgiu na Alemanha, chamado humboldtiano, cujo ideal era o cultivo do saber

livre e desinteressado com foco na pesquisa. A elite de intelectuais brasileiros defendia a criação de universidade em oposição à existência das instituições isoladas. Contudo, prevaleceu a forma das faculdades isoladas.

Em 1930, foi instituído o MEC e em 1931, o primeiro Ministro da Educação, Francisco de Campos, realizou a reforma que recebeu o seu próprio nome, estabelecendo uma série de normas para todos os níveis da educação. No que tange ao ensino superior, foi definido o formato legal que deveria orientar a constituição/organização das universidades. Entretanto, as normas mantiveram a possibilidade da existência e criação de faculdades isoladas e foi desta forma que o ensino superior se desenvolveu em nosso país: pela multiplicação das faculdades isoladas para a formação profissional, situação que prevalece até nossos dias. As primeiras universidades foram criadas apenas na terceira década do século XX, mas, ainda, como mera reunião formal dessas faculdades (CUNHA, 2007).

A constituição de IES universitárias foi uma das principais bandeiras do Movimento Estudantil na década de 1960 e a superação do modelo napoleônico, ou profissionalizante, somente veio a ocorrer com a reforma do ensino superior promovida pela Lei nº. 5.540/1968, já sob o regime autoritário resultante do golpe militar de 1964. Essa reforma, embora tenha buscado seus fundamentos no modelo alemão de universidade, introduziu alguns aspectos do modelo norte-americano, no âmbito da sua estrutura organizacional, considerando que o governo brasileiro havia realizado uma série de acordos com agências internacionais e buscado a consultoria de especialistas norte-americanos para a reformulação da educação superior. Nesse sentido, Cunha (2007, p. 20) expõe que:

é preciso chamar a atenção para uma questão: se a doutrina da reforma universitária de 1968 foi elaborada com base no idealismo alemão, o modelo organizacional proposto para o ensino superior brasileiro era norte-americano. Não se tratava de fazer tabula rasa do ensino superior existente no Brasil, mas de promover sua modernização na direção do modelo norte-americano, pelo menos na direção de certos aspectos desse modelo, devidamente selecionados pelos dirigentes do aparelho educacional.

Assim a universidade, com a reforma de 1968, buscou aliar a “expressão da racionalidade criadora e crítica” com um dos fatores essenciais para o processo de desenvolvimento, no caso, um “produto universitário amplamente diversificado e capaz de satisfazer às solicitações de um mercado de trabalho cada vez mais

diversificado”, ou seja, aliou idealismo ao tecnicismo das organizações norte-americanas (CUNHA, 2007, p. 221).

O ensino superior no Brasil tem como característica, desde seu início, a pluralidade de instituições. Iniciou-se com as escolas superiores em cursos de formação profissional e mantém forte essa característica dentro do sistema que abriga até hoje um grande número de faculdades com foco apenas no ensino profissionalizante. Posteriormente, instituiu as universidades, das quais algumas foram criadas sob a concepção de instituição de caráter social e outras de caráter utilitarista, buscando satisfazer às demandas sociais de formação das elites e de pessoal necessário para o mercado de trabalho.

Essa característica plural do ensino superior brasileiro, que o define como um sistema diversificado de instituições, é uma condição referendada pela CF de 1988 e pela LDB nº. 9.394/1996. Esses documentos reiteram que a educação superior pode ser oferecida por instituições organizadas em faculdades isoladas ou em universidades e ainda criam uma terceira organização, os chamados centros universitários, estabelecendo regras para o funcionamento de cada um desses modelos.

Além disso, o Decreto nº. 5.773/2006 inova, trazendo como norma para o credenciamento de novas universidades que primeiro elas sejam organizadas como faculdade e apresentem um plano de ampliação e desenvolvimento das atividades de ensino, de extensão, de pesquisa e da pós-graduação, que deverão responder satisfatoriamente aos processos avaliativos, de modo a possibilitar posteriormente o seu reconhecimento como universidade.

Para completar a caracterização da diversidade de instituições presentes na educação superior do Brasil, devemos considerar a segunda questão que apontamos anteriormente, referente à distinção entre instituições públicas e privadas.

Segundo Sampaio (2000), o ensino superior privado no Brasil teve início no período republicano. Com a Constituição da República em 1891, o ensino superior, que era exclusivo do poder central, foi descentralizado e delegado também aos governos estaduais, sendo permitida a criação de instituições privadas. O efeito imediato foi a ampliação e a diferenciação do sistema de ensino superior.

Conforme destaca Sampaio (2000), nessa época, todas as instituições de ensino superior, as públicas inclusive, cobravam mensalidades e/ou taxas de matrículas de seus alunos. Assim, a questão da gratuidade do ensino não se constituía em aspecto distintivo do ensino público da época.

A abertura de novas instituições pelo poder central foi contida pela sua capacidade restrita de investimentos e vontade política e a descentralização promoveu grande ampliação do número de instituições, pois das 24 instituições de educação superior existentes em 1900, passaram a existir 133 nas três décadas posteriores. Sampaio (2000, p. 39) observa que

neste período inicial, o surgimento de instituições privadas significou a abertura de um sistema exclusivamente público, restrito e centralizado em duas direções: a alternativa confessional ao ensino público e laico e a alternativa laica das elites dos estados para fugir do controle do poder central.

As instituições privadas mantinham então o modelo das escolas isoladas, com foco na formação profissional, apesar dos movimentos existentes em defesa da criação de organização universitária. Isso porque, nas reformas educacionais propostas pelo governo, a legislação continuava permitindo essa forma de organização. Havia exceção apenas para as escolas católicas e confessionais, que buscaram se constituir em universidades, seguindo o exemplo das instituições públicas.

De acordo com Sampaio (2000), a opção do setor privado por instituições de pequeno porte, não universitárias, considera a preocupação quase que exclusiva de atender à demanda por ensino, buscando aumentar a oferta com a criação de novas carreiras, sobretudo nas áreas sociais e em novas áreas profissionalizantes.

A Lei nº. 5.540/1968, que instituiu a Reforma Universitária, retomou a preferência pela organização universitária que havia orientado a reforma de 1931 e instituiu o modelo único de universidade com foco na pesquisa, mas manteve a excepcionalidade dos estabelecimentos isolados.

Com base no que orientava essa Lei, o setor público direcionou seus recursos para a criação de universidades que aliassem o ensino à pesquisa, implicando um aumento progressivo do custo do ensino para o Estado. O alto custo das universidades para o poder central acabou limitando a sua possibilidade de

expansão e abrindo, ao setor privado, a oportunidade de atender à demanda de massa que o Estado não conseguia absorver.

Essa opção conferiu ao setor privado espaço complementar no sistema: atender à demanda crescente por ensino superior, impossível de ser plenamente satisfeita em um modelo de universidade pública seletiva em termos sociais e acadêmicos (SAMPAIO, 2000). O setor privado amplia-se, assim, a partir de sua opção pela oferta de ensino direcionado à formação profissional para atender mais especificamente às necessidades do mercado de trabalho.

Para a autora, a expansão do setor privado, além de privilegiar o modelo de IES isoladas (faculdades), direcionou seus investimentos para a região Sudeste em detrimento de outras regiões, concentrando as matrículas nas regiões de maior poder aquisitivo, mais urbanizadas e economicamente mais desenvolvidas.

A opção pelo setor privado em transformar os estabelecimentos isolados em universidades somente ocorreu de forma expressiva após mudança na legislação em 1988, quando a nova CF disciplinou o princípio da autonomia para as universidades, tanto públicas como particulares, atribuindo, dessa forma, competências para criar e extinguir cursos na própria sede e remanejar o número de vagas dos cursos que oferecem. Assim, “dispondo dessa prerrogativa da autonomia, os estabelecimentos particulares podem responder de forma mais ágil ao atendimento da demanda de massa por ensino superior” (SAMPAIO, 2000, p. 77). Esse fato, para as IES privadas, significava maior liberdade e agilidade para fechar cursos menos procurados e abrir cursos com maior capacidade de atrair clientela sem se submeter aos trâmites burocráticos pelos quais passam tais pleitos quando se trata de IES não universitárias.

Os dados INEP (anexo 1) sobre a evolução do número de instituições por natureza e dependência administrativa no período de 1980 a 1998 demonstram que houve um contínuo crescimento no número de universidades privadas, a partir de 1985, quando se registrava apenas 20 universidades e demonstram, ainda, que em 1990 esse número dobrou para 40, chegando a 76 instituições em 1998.

Sampaio (2000) destaca também que a outorga da autonomia às universidades pela CF de 1988 e posteriormente a LDB de 1996 forneceram um instrumento que vem ao encontro do caráter dinâmico característico do setor privado

de massa em se amoldar à demanda, intensificando o movimento dos estabelecimentos privados em se transformarem em universidades.

Essas políticas favoreceram um grande crescimento no número de IES privadas e, conseqüentemente, no número dos cursos de graduação. Além disso, de acordo com Cunha (1997), com a publicação do Decreto 2.306 em 1997, surge a figura dos Centros Universitários, definidos como instituições de ensino pluricurriculares, que abrangem uma ou mais áreas do conhecimento e que, como as universidades, detêm as prerrogativas de autonomia para criar e extinguir cursos, sem, contudo, ter de investir no desenvolvimento da pesquisa, condição apenas imposta às universidades.

A adoção dessas políticas trouxe consigo a urgência do uso da avaliação no contexto de discussões a respeito da qualidade *versus* expansão desordenada do sistema. O crescimento do setor privado para atender à demanda social por ensino superior realizou-se, em grande parte, em detrimento da qualidade do ensino oferecido.

No âmbito da avaliação de sistemas utilizada pelo Estado Avaliador, essa característica da diversidade de instituições no sistema de educação superior traz como conflito o fato de cada uma oferecer uma formação diferenciada para os seus estudantes, que serão submetidos a um mesmo tipo de prova. Boa parte do aprendizado certamente ficará desprezada, acarretando apenas o reconhecimento de alguns conteúdos na formação, já que esses exames não consideram as relações subjetivas, os conteúdos e valores ocultos no currículo; ao contrário, são impostos de forma a empobrecer e usurpar o currículo.

Some-se a isso também o fato de que na divulgação dos resultados dessas avaliações à sociedade, a mídia estabelece um *ranking*, colocando em posição de igualdade os cursos oferecidos por instituições que têm finalidades diferenciadas. A maior parte dessa sociedade, inclusive o próprio estudante, não tem esclarecimento sobre a distinção de cada uma dessas formas de instituição. Assim, subentende-se que o conceito *bom* de uma faculdade é igual ao *bom* de uma universidade, fato que, além de legitimar a avaliação aplicada, deixa a falsa impressão de que há igualdade na educação superior que vem sendo ofertada.

Desconsiderar as questões de ordem política e técnica a serem apresentadas no Capítulo 2 acaba por enfraquecer os processos avaliativos desencadeados pelas políticas públicas, perante os sujeitos que compõem a comunidade acadêmica.

1.4. As primeiras avaliações na educação superior no Brasil

A história da avaliação de instituições no Brasil não é nova. Encontramos registros das iniciativas de avaliações datadas de 1960. Desde então, a avaliação vem sendo utilizada como um instrumento estratégico importante do governo, para a configuração e expansão do sistema universitário e para a consolidação da função do Estado Avaliador. Tal constatação vai ao encontro do que preconiza Sobrinho (2003, p. 54) em seus estudos sobre o tema, quando afirma que

(...) a avaliação da educação superior ganhou importância central em todos os países que, no contexto da reforma dos Estados e com a finalidade de alcançar maior competitividade internacional, empreenderam políticas de transformação desse nível educativo. Entendida como um elo importante das reformas, a avaliação da educação superior transborda os limites propriamente educativos e situa-se nos planos mais amplos da economia e da política.

No Brasil, os debates políticos relacionados ao funcionamento do ensino superior vinham ocorrendo desde o final dos anos 1950, mas foi no contexto da instalação do Regime Militar, em 1968, quando o governo brasileiro realizou uma série de acordos com agências internacionais, que foram produzidos dois documentos importantes para a reforma do ensino superior, instaurada na forma da Lei nº. 5.540/1968: o Plano Acton e o Relatório da Comissão Meira Matos.

Os documentos produzidos esboçavam novas finalidades para a educação superior e traçavam os caminhos considerados adequados para atingi-los (FÁVERO, 1991). Eles afirmavam a necessidade de efetuar a reformulação estrutural da universidade brasileira.

Conforme Belloni (1989), os debates sobre o ensino superior envolviam a idéia de que a universidade brasileira tinha a necessidade de rever seu projeto

institucional e o seu papel junto à sociedade. A avaliação tinha como perspectiva a adequação da atividade acadêmica às necessidades de uma economia dependente, internacionalizada, de um modelo econômico excludente.

O Plano Acton fundamentava-se em duas dimensões: 1ª) o sistema universitário teria os princípios idealizadores de um modelo empresarial, com base em paradigmas norte-americanos de racionalidade institucional; 2ª) o sistema universitário deveria tornar-se independente do Estado, dessa forma as instituições deveriam ser transformadas em fundações privadas.

Essas duas dimensões almejavam a constituição de um modelo de educação superior tecnocrático em que se privilegiava a formação de profissionais voltados para o atendimento dos grandes setores industriais em desenvolvimento do país.

Em relação ao Relatório da Comissão Meira Matos, esse trazia uma ampla avaliação da situação política e apresentava uma proposta de reestruturação institucional, visando a obter maior desempenho da rede escolar com menos aplicação de recursos financeiros públicos.

Segundo Fávero (1991), um dos motivos que levaram à criação da Comissão Meira Matos pelo então presidente da República Costa e Silva foi o acirramento dos movimentos estudantis durante os anos que precederam o Golpe Militar de 1964.

Nos documentos Acton e Meira Matos, a educação é vista como fator primordial de desenvolvimento econômico e de integração nacional; dessa forma recomendava-se a implantação de uma nova estrutura administrativa baseada no modelo empresarial, com a finalidade de rendimento e eficiência do sistema de ensino.

O Plano Acton e o relatório da Comissão Meira Matos, entre outras medidas, fizeram parte das iniciativas do governo em busca da estruturação da educação superior brasileira, porém a ênfase da avaliação com finalidades voltadas para qualidade do ensino somente vai aparecer na década de 1980.

Na década de 1980, nos meios educacionais, vinha acontecendo um amplo debate sobre o sentido e a natureza da avaliação institucional, com algumas iniciativas independentes de universidades na realização de sua auto-avaliação,

entre elas a Universidade Federal do Rio de Janeiro, a Universidade Federal de Brasília e a Universidade Estadual de Campinas.

Em 1983, por iniciativa do Conselho Federal de Educação (CFE), foi desenvolvido o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), tendo como inspiração a experiência da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) na avaliação da pós-graduação do país, que na década de 1970 figurou como ação mais sistematizada de avaliação.

O programa tinha como objetivo conhecer as condições reais nas quais se realizavam as atividades de produção e disseminação do conhecimento do sistema de educação superior. Nesse sentido, pretendia realizar uma avaliação nas diferentes instituições existentes, ou seja, universidades e instituições isoladas, públicas e privadas.

O grupo gestor do programa tinha como proposta a realização da avaliação institucional numa concepção pedagógica e, nesse sentido, previa a avaliação interna com a participação da comunidade como um procedimento privilegiado. A avaliação foi entendida como uma forma de conhecimento sobre a realidade, como uma metodologia de pesquisa que permitiria não só obter os dados, mas também fazer uma reflexão sobre a prática. Entretanto, devido a disputas internas no MEC, o PARU foi desativado depois de um ano, por isso não chegou a apresentar seus resultados.

Em 1993, o MEC instituiu, por meio da Portaria nº. 130 da Secretaria de Educação Superior (SESu), a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras, tendo como objetivo estabelecer diretrizes para a implementação do processo de avaliação institucional nessas universidades.

A Comissão propôs o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB), desenvolvido com base em referenciais teóricos sobre a avaliação da educação superior. A avaliação institucional proposta para as universidades deveria possibilitar um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico, uma ferramenta para o planejamento e a gestão universitária e um processo sistemático de prestação de contas à sociedade.

Segundo Barreyro e Rothen (2008), a idéia da avaliação como ferramenta de gestão e planejamento, presente no PAIUB, era um dos pressupostos do PARU.

O objetivo principal da avaliação do desempenho estaria relacionado com o aperfeiçoamento do projeto acadêmico e social e, dessa forma, a instituição realizaria a avaliação voluntariamente. Assim, a auto-avaliação aconteceria como etapa inicial, sendo completada pela avaliação externa das instituições, que seria solicitada por ela própria.

O PAIUB tinha os seguintes princípios norteadores: 1) globalidade; 2) comparabilidade; 3) respeito à identidade institucional; 4) não punição ou premiação; 5) adesão voluntária; 6) legitimidade; 7) continuidade. Embora tenha recebido ampla adesão das IES, não teve continuidade, primeiro porque não se efetivou no MEC uma sistematização no acompanhamento e no tratamento dado aos projetos e relatórios encaminhados pelas instituições e segundo porque o Ministério deixou de financiar a realização das avaliações.

Em 24 de novembro de 1995, foi publicada a Lei nº. 9.131, que alterou a LDB (Lei nº. 4.024/1961), inaugurando também uma nova época para a educação, principalmente para a educação superior. Ela definiu, entre outros fatores, que as instituições, os cursos e os alunos deveriam ser avaliados periodicamente e efetivou, dessa forma, a avaliação no sistema da educação superior, que estava anunciada na CF de 1988.

A introdução do Exame Nacional de Cursos (ENC), popularmente conhecido como Provão, mudou o foco da avaliação, da dimensão institucional e abrangente caracterizada no PAIUB, para os resultados obtidos pelos estudantes em provas individuais.

Com a Lei nº. 9.131/1995 e, posteriormente, com a publicação da nova LDB nº. 9.394/1996, houve uma verdadeira avalanche de leis, decretos e portarias introduzindo e definindo uma série de normas para funcionamento das instituições e dos cursos, constituindo uma reformulação significativa para a educação superior.

Complementando a Lei nº. 9.131/1995, foi publicado o Decreto nº. 2.026/1996, que disciplinava os processos de avaliação dos cursos e das instituições. A Avaliação das Condições de Ensino (ACE) seria realizada por comissões designadas pelo MEC/INEP, que iriam avaliar *in loco* a formação do corpo docente, o projeto pedagógico e as condições da infra-estrutura (salas, laboratórios, bibliotecas, etc.). Essas avaliações subsidiariam os processos de

reconhecimento e a renovação de reconhecimento dos cursos solicitados pelas instituições. A Avaliação Institucional também seria realizada por comissões *in loco*, que iriam verificar as IES em seu conjunto. Ela foi iniciada com a avaliação dos centros universitários.

As diferentes avaliações, embora previstas, não estavam articuladas. O MEC não teve condições de efetivá-las na totalidade. As instituições e os cursos criados na ocasião passaram obrigatoriamente pelas avaliações, entretanto as instituições e os cursos “antigos” não foram atingidos em sua maioria.

Apesar dos investimentos em avaliação realizados pelo MEC, os resultados não reverteram num controle de qualidade da educação oferecida pelas instituições, que mantiveram um ritmo acelerado de crescimento, dificultando a regulação pelo Estado, o mesmo que autorizava a expansão.

Nessa fase, o ENC ganhou grande destaque, promovido principalmente pela mídia, que passou a divulgar o “ranqueamento” das instituições e dos cursos, com base nos resultados que elas obtinham no exame. A ênfase nos resultados do Provão gerou muitas críticas por parte da comunidade acadêmica, considerando que não poderia ser o único instrumento a medir a qualidade da oferta do ensino oferecido pelas instituições. Os estudantes organizaram vários movimentos, posicionando-se contra o exame.

Mesmo com as críticas e os movimentos contrários, o ENC foi aplicado de 1996 até 2003, sendo que, nesse período, um único Ministro dirigiu as ações e políticas do MEC. Após a mudança de governo, foi constituída uma comissão para elaboração de uma nova proposta de avaliação para a educação superior.

Assim, em 14 de abril de 2004, a legislação que disciplinava a avaliação da educação superior foi revogada e substituída pela Lei nº 10.861, que instituiu o SINAES.

O SINAES tem como características fundamentais a integração de diversos instrumentos e a Avaliação Institucional como centro do processo avaliativo com participação da comunidade acadêmica, tendo em vista o aperfeiçoamento das suas atividades acadêmicas. As modalidades de avaliação previstas são:

1) Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES) – é o centro de referência e articulação do sistema de avaliação que se desenvolve em duas etapas principais:

a) Auto-avaliação ou avaliação interna - cada instituição deve constituir uma Comissão Própria de Avaliação (CPA), sob orientação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), a quem cabe coordenar o processo de auto-avaliação das IES;

b) Avaliação externa – realizada por comissões designadas pelo MEC/INEP, segundo diretrizes estabelecidas pela CONAES e apoiada por formulários eletrônicos com indicadores pré-definidos.

2) Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) – realizada por comissões *in loco*, tendo como instrumentos de avaliação formulários eletrônicos com indicadores pré-definidos.

3) Avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE) – exame trienal, aplicado aos estudantes do final do primeiro e do último ano do curso, sendo prevista a utilização de procedimentos amostrais.

O SINAES tem como princípios fundamentais: responsabilidade social com a qualidade da educação superior; reconhecimento da diversidade do sistema; respeito à identidade, à missão e à história das instituições; globalidade, isto é, compreensão de que a instituição deve ser avaliada com base em um conjunto significativo de indicadores de qualidade, vistos em sua relação orgânica e não de forma isolada; continuidade do processo avaliativo.

Esses princípios e a própria estruturação do SINAES serão tratados no capítulo 4 deste trabalho. Por enquanto, cabe enfatizar que esse sistema acolhe alguns princípios da avaliação institucional na perspectiva do PAIUB com a avaliação de estudantes que se tinha no ENC/Provão, ou seja, usa diferentes modalidades avaliativas, cuja síntese do resultado final pretende servir a duas finalidades distintas: aperfeiçoamento acadêmico das instituições e regulação pelo Estado.

Capítulo 2 – Avaliação Institucional: servindo a dois senhores

A avaliação, como Azevedo (1980), é “um casaco de várias cores”, que deve ser utilizado conforme a ocasião. Isso significa dizer que a avaliação tem várias dimensões e seu planejamento depende sempre de seu objetivo. Assim, quando o objetivo é analisar currículos, podemos falar em avaliação de currículo; quando o objetivo é analisar os programas, recorreremos à avaliação de programas; quando o foco é analisar o processo de ensino e aprendizagem em sala de aula, recorreremos à avaliação do rendimento escolar. Mas se o objetivo é analisar a realidade de instituições educativas, ou ainda o sistemas de ensino, podemos recorrer à Avaliação Institucional ou à avaliação de sistema, respectivamente.

No entanto, a distinção de cada objetivo de avaliação – e, conseqüentemente, a sua dimensão de análise – não inviabiliza a combinação de cada um desses tipos para compor um processo global de avaliação. Nesse sentido, autores como Belloni (2003) e Franco (2003) destacam que essa distinção não se realiza de maneira estanque e que uma avaliação voltada à instituição deve incluir análises e estudos referentes à avaliação de currículos, programas, ensino, etc.

Belloni (2003) assinala que o tema da avaliação pode ter a seguinte distinção:

- a) avaliação educacional – voltada para a avaliação de aprendizagem ou de desempenho escolar ou profissional, bem como para a avaliação de currículos, envolvendo consideração sobre os aspectos da relação do professor e do aluno;
- b) avaliação institucional – destinada à avaliação de políticas, de planos ou projetos e de instituições, envolvendo, além dos segmentos que compõem as instituições educacionais (gestores, corpo docente, discente e administrativo), os governos e a própria sociedade.

Contudo, a autora enfatiza que as proposições voltadas à avaliação educacional são adequadas às características e necessidades da avaliação

institucional, na qual a avaliação educacional é também incorporada como uma dimensão de análise das atividades fins da instituição.

Franco (2003), por sua vez, ao refletir sobre a avaliação de larga escala³ - que inclui a avaliação de redes e sistemas de ensino, bem como a avaliação de diversos aspectos de política educacional e de práticas educacionais presentes nas escolas – argumenta que essa modalidade avaliativa pode contribuir na avaliação e auto-avaliação de escolas.

Na avaliação da educação superior, a combinação de diferentes dimensões avaliativas deverá ser buscada, conforme alerta Sobrinho (2000, p. 157):

Nenhuma avaliação isoladamente pode dar conta de uma realidade tão complexa como é a educação superior. Torna-se necessário, então [...], utilizar várias avaliações, porém não desligadas umas das outras; as avaliações devem constituir um conjunto articulado, um programa integrado por idéias e ações coerentes, organizadas e com intencionalidade educativa.

O tema da avaliação tem sido alvo de muitos estudos. Especialmente a avaliação de sistema tem sido muito utilizada nos últimos anos, em função das reivindicações sociais por ampliação da oferta e melhoria da qualidade do ensino.

Embora avaliar seja uma ação comum e que se estende aos diferentes campos das produções sociais, é no campo da educação o seu lugar privilegiado e no qual se concentram os principais conflitos em torno do seu entendimento e de sua aplicação. Isso porque existem diversos tipos de avaliação fundados em pressupostos metodológicos ou epistemológicos, que refletem posições bastante diferenciadas, o que acaba impondo uma discussão a respeito dos modelos de avaliação adotados (VIANNA, 1997).

Conduzimos nossos estudos com base na perspectiva norte-americana de avaliação, que vem sendo realizada desde o início do século XX e que muito contribuiu para o desenvolvimento desse campo. Assim, na seqüência, identificamos

³ Avaliações em larga escala são realizadas na educação básica e envolvem avaliações externas, com foco nos alunos, nas escolas, nas redes ou nos sistemas que utilizam metodologia e testes padronizados. São aplicadas a uma população de grande porte (**em larga escala**), representada por amostra e sub-populações, e proporcionam estudos que produzem macro informações. Por exemplo: SAEB, ENEM, ENCCEJA, Provão/ENC, ENADE.

os vários significados que foram atribuídos ao termo avaliação no decorrer do tempo.

Os estudos de Firme (1994), Vianna (1997), Saul (2001) e Sobrinho (2003) identificam quatro importantes gerações de teóricos, cujos estudos construíram diferentes conceitos de avaliação.

Em 1920, com os testes educacionais desenvolvidos por Robert Thorndike, avaliar ganhava o sentido de medir, mensurar. A avaliação estava associada à idéia de aferir e medir o conhecimento do aluno sobre um determinado conteúdo escolar. Esse sentido ainda é muito presente em nossos dias. Nesse período, a avaliação estava inserida no campo da Psicologia, quando a aprendizagem era o problema central de seus estudos.

A partir de 1930, Ralph Tyler propõe um novo modelo de avaliação, cuja concepção consistia em comparar os objetivos propostos nos programas curriculares com os que foram realmente alcançados pelos alunos. Evidenciava-se a preocupação com os programas curriculares e com a eficiência da escola como instituição responsável pela promoção da educação; buscava-se, nesse período, o desenvolvimento curricular e das instituições. A expressão *avaliação educacional* surge nessa época, sendo utilizada por Tyler (VIANNA, 1997).

Na década de 1960, na terceira geração, destacam-se os teóricos Stake e Scriven (VIANNA, 1997). O primeiro, influenciado pelos trabalhos de Tyler, propõe um modelo no qual as intenções e os objetivos da avaliação desempenham um papel importante, porque a avaliação deve considerar a natureza complexa e dinâmica da educação.

Scriven, corroborando com a idéia de que a avaliação desempenha diferentes papéis, concebe-a também como um processo de levantamento de dados para análise e posterior determinação de valor ou mérito. Avaliar é julgar o valor. Nesse momento, a intenção era superar o sentido meramente descritivo e diagnóstico da avaliação, concebendo-a também como um julgamento de valor. A grande contribuição de Scriven consistiu na distinção entre funções e objetivos da avaliação. As funções se referem à utilização das informações para a tomada de decisões. Assim, o autor faz a distinção entre avaliação formativa – que se realiza ao longo do processo de avaliação, com vistas a proporcionar informações úteis

para que os responsáveis possam promover o aprimoramento do que está sendo objeto de implementação – e a avaliação somativa, que é a avaliação realizada depois de terminado um processo para se verificarem os resultados (SOBRINHO, 2003).

Na quarta geração, são destaques os teóricos Stufflebeam, Guba, Hammond, Provus (VIANNA, 1997). Em seus estudos, publicados por volta de 1971, a idéia central é da avaliação como um meio que visa à tomada de decisões, ou seja, é um processo de identificação e coleta de informações que permitam decidir entre várias alternativas.

Como relata Vianna (1997), o modelo de avaliação proposto por Stufflebeam *et al.* tinha um caráter analítico e racional, abrangendo diferentes momentos, como o planejamento, a estruturação, a implementação e a reciclagem das decisões. Além disso, outros aspectos passaram a ser considerados na avaliação, como o humano, o político, o sócio-cultural, os contextos e a negociação.

Segundo Gimenes (2006), a mudança fundamental que caracteriza essa geração diz respeito ao envolvimento de todos os participantes nas diferentes etapas do processo, desde a sua formulação até a sua finalização, o que torna a avaliação uma prática não apenas técnico/científica, mas também política e pedagógica.

Sobrinho (2003) classifica esse período como o período de profissionalização da avaliação, pois foi a partir dos anos 1970 que a avaliação passou a ser, além de uma área de muitas práticas, um importante objeto de estudos, em que eram realizados seminários, congressos e uma vasta produção teórica em torno do tema.

Nesta pesquisa, discutimos a Avaliação Institucional no âmbito da educação superior, tendo como conceito de avaliação a perspectiva proposta pela quarta geração de teóricos, que propõe a aplicação da avaliação para a tomada de decisão, levando em consideração o contexto em que se inserem o objeto avaliado e a participação de sujeitos envolvidos no processo.

A Avaliação Institucional, conforme propõem Belloni (2003) e Souza e Marcondes (2005), é vista como uma tentativa de compreensão da realidade institucional, que possibilita a identificação de mérito e valor, voltada para os

aspectos decisório sobre suas atividades, configurando-se como um processo de construção e melhoria e que, por isso, deve ter a adesão e participação dos membros que compõem a instituição.

Esses autores destacam que, no processo de Avaliação Institucional, é fundamental considerar as especificidades das instituições, conhecer seus processos, contextos e missões e discutir os critérios e os princípios das avaliações.

Na avaliação institucional, o objeto e os objetivos são socialmente construídos. Dessa forma, passam por um processo de escolha, seleção, organização e interpretação, no qual perpassam também processos de subjetividade, que dizem respeito às vivências cotidianas dos sujeitos de cada IES a ser avaliada. Conforme mencionamos, sendo socialmente construído, o processo de avaliação requer o envolvimento e a participação de todos os segmentos que compõem a instituição, desde a sua formulação até a sua finalização.

Para Sousa e Marcondes (2005), as condições necessárias para se realizar a avaliação institucional são:

a) a valorização da avaliação como instrumento produtor de conhecimentos que favorecem as decisões geradoras de aperfeiçoamento institucional e o crescimento dos sujeitos envolvidos;

b) a importância da instalação de uma cultura de avaliação como atividade pedagógica integrada permanentemente na vida da instituição, com ênfase na auto-reflexão e no diálogo.

Sousa (1996) assinala, ainda, que o fator fundamental para que se opere um processo de avaliação é que haja uma motivação da comunidade e uma vontade política dos gestores para produzir modificações e desencadear um processo de reflexão, tendo em vista o aperfeiçoamento da prática acadêmica.

Nessa perspectiva, a avaliação institucional deve ser buscada pela própria comunidade que compõe cada instituição, como uma forma de autoconhecimento, tanto das suas potencialidades como das suas deficiências.

A condição de a avaliação ser buscada pelos sujeitos da comunidade institucional tem sido a grande dificuldade para a instalação de uma cultura avaliativa nas instituições, porque a avaliação vem acompanhada do sentimento de

medo e insegurança, conseqüência das políticas de avaliação adotadas pelo Estado que associam a avaliação educacional à responsabilização pelos resultados, com efeitos punitivos.

As políticas de avaliações propostas pelo Estado têm se apresentado na contramão da concepção de avaliação interessada na compreensão da realidade institucional, buscada pelos próprios sujeitos institucionais, pois se configuram dentro de uma lógica classificatória, possibilitando a elaboração de *rankings*, fomentando a competitividade entre as instituições. Além disso, são pautadas numa metodologia que coloca a avaliação do aluno como principal indicador de qualidade do ensino oferecido pela instituição, sem considerá-la em seu conjunto.

O ENC/Provão é um exemplo disso. Conforme mencionamos, ele foi concebido na década de 1990 como um instrumento de avaliação necessário para orientar as ações do MEC, tanto no aspecto de qualificação da educação, como no aspecto de finalidades regulatórias. Entretanto, não poderia ser o único instrumento de avaliação, pois não colocava em questão o currículo, a organização didático-pedagógica e os valores da formação, era apenas um procedimento isolado para verificar a aprendizagem de determinados conteúdos e habilidades. Apesar dessa deficiência, foi apresentado pela mídia e entendido socialmente como a principal fonte dos efeitos práticos da avaliação sobre o ensino de graduação, cujos resultados teriam validade indiscutível.

Essa concepção de avaliação, conforme observa Sobrinho (2000), está sob a ótica eficientista, instrumentalista e classificatória, na qual predomina a quantificação. Ele ressalta que esse modelo não leva em conta a diversidade, a identidade e a história da instituição, além de não ter função pedagógica, sendo ineficiente quando se deseja compreender, transformar e melhorar a IES. Segundo o autor, esse modelo, proposto por organismos internacionais, concebe a IES como uma empresa como outra qualquer, a serviço do mercado, por isso submetida à mesma lógica e às mesmas normas de avaliação, ou seja: produtividade, rentabilidade e menor custo.

Diante desse cenário contraditório entre o ideal de Avaliação Institucional com caráter formativo e participativo e o modelo de avaliação classificatória até então adotado por políticas governamentais para o ensino superior, é que surge uma nova proposta avaliativa: o SINAES.

O SINAES foi instituído pela Lei nº. 10.821, publicada em 14 de abril de 2004, proposto com base no pressuposto de que a avaliação deveria fornecer elementos não somente para o Estado tomar decisões, possibilitando a melhoria da qualidade da educação, mas também para realizar o acompanhamento e o controle do ensino oferecido e desencadear na própria instituição condições de auto-avaliação.

O atual Sistema de avaliação abrange a avaliação externa realizada pelo MEC, incluídos a avaliação da instituição e dos cursos, o exame dos estudantes (ENADE) e a auto-avaliação, realizada internamente pela própria comunidade institucional e compreendida como base para as avaliações externas. Assim, a articulação da avaliação externa com a auto-avaliação, permitiria à instituição conhecer seus pontos fortes e obter o diagnóstico de suas fragilidades para a revisão de suas políticas internas e correção de suas deficiências, bem como permitiria ao MEC zelar pela qualidade e pelo controle da educação superior.

De acordo com o documento do MEC/INEP, intitulado *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da Concepção à Regulamentação* (2007), buscou-se a articulação de um sistema de avaliação com autonomia para as instituições e as funções de regulação, que são inerentes à supervisão estatal, para o fortalecimento das funções e dos compromissos educativos.

O Sistema de avaliação em vigência procurou integrar na avaliação as várias dimensões que compõem as instituições educativas, articulando concepções, objetivos, metodologias, práticas, agentes da comunidade acadêmica e de instâncias do governo, desejando a inserção da avaliação como um processo decorrente do projeto pedagógico das instituições e instituindo uma cultura de avaliação no sistema de educação superior.

O SINAES integra também duas concepções de universidade dentro do processo avaliativo, que propõem: a) uma concepção de universidade privatista, produtivista e utilitarista, com avaliação imposta do exterior e b) outra de universidade pública, com realce para sua função social, avaliando de forma global, voluntária e participativa o seu desempenho, para melhor cumprir suas finalidades. Essa foi uma estratégia do Estado, já que a avaliação sem tal vinculação, como vimos anteriormente com a adoção do ENC/Provão, não era bem recebida pela comunidade acadêmica.

Os dados obtidos nos processos de avaliação classificatória prestavam-se à tomada de decisão unicamente por parte do Estado. Assim, sem deixar ainda de manter essa posição, ele (o Estado) transfere também para a instituição a responsabilidade de tomada de decisão, com base nos dados coletados, em conjunto com os resultados da auto-avaliação realizada internamente.

Na Lei que institui o Sistema de avaliação, os resultados têm tanto o objetivo dar subsídios para regulação das instituições e dos cursos pelo MEC, quanto o de subsidiar a ação pedagógica e a formação dos gestores das instituições por meio da auto-avaliação.

Essa condição, que junta num mesmo processo avaliação institucional com fins pedagógicos e finalidades regulatórias, poderá mascarar uma forma de controle muito mais intensa pelo Estado sobre as instituições, criando condições para limitação da sua autonomia didático-científica e pedagógica.

Embora a avaliação e a regulação possam ser colocadas como contrapontos, na realidade não o são, tendo-se em vista que é função do Estado, prevista na CF de 1988, zelar pela qualidade do ensino, conforme observa Prado Souza (1996, p. 52):

O controle não é por si indesejável. Não se pode esperar que uma sociedade, uma instituição ou mesmo um indivíduo possam se organizar sem nenhum controle. Espera-se que o Estado exerça controle sobre a qualidade e equidade dos seus sistemas educativos. O controle não é necessariamente ditatorial e incompatível com um processo democrático de administrar um sistema educativo ou uma universidade. Deve-se condenar, no entanto o controle como um ato de poder restritivo e limitador da autonomia universitária.

Em outras palavras, a regulação pelo Estado é desejável e necessária, entretanto identifica-se a existência de um conflito no SINAES, ao unir em uma mesma situação duas concepções de avaliação - a classificatória e a auto-avaliação, com finalidade regulatória e formativa, o que, de certa forma, tem perturbado a confiabilidade tão necessária ao processo avaliativo e, principalmente, auto-avaliativo.

Essa situação remete-nos a questionar até que ponto as IES, públicas e particulares, realizarão efetivamente suas avaliações internas de forma crítica, considerando que, dessa forma, estarão expondo as suas fragilidades, atendendo a

uma avaliação que tem também um caráter regulatório. Em que medida essas instituições têm assegurado que os resultados obtidos, que podem expor suas deficiências e fragilidades, não serão utilizados contra elas próprias, tanto na forma de indeferimento da publicação de seus atos autorizativos pelo MEC, quanto na sua relação com a sociedade?

Outro elemento que tem intensificado esse conflito diz respeito ao destaque que vem recebendo o ENADE. Desde a implantação do sistema, em 2004, os resultados obtidos nesse exame têm sido amplamente utilizados pela mídia para estabelecer um *ranking* dos cursos e das instituições, desarticulado das outras avaliações previstas no Sistema. Observamos que o MEC não tem conseguido implementar de forma eficaz esse Sistema, dado o grande número de cursos e instituições existentes. Assim como acontecia na época do ENC/Provão, a aferição da qualidade do curso tem ficado restrita aos resultados do exame de desempenho dos alunos.

O MEC vem cedendo à valorização desses resultados pela sociedade e editou uma regulação complementar ao SINAES, que projeta um novo rumo para implementação desse Sistema avaliativo, colocando como foco principal a lógica classificatória da avaliação, personificada no ENADE e no uso de seus resultados.

A explicitação do conflito *avaliação da e na instituição* passa necessariamente por compreender de que forma o SINAES vem interpretando, com base nas diretrizes legais, a questão da regulação e da avaliação. Nesse contexto, é de fundamental importância a análise da legislação que propõe o SINAES, buscando-se identificar como esse conflito se expressa, de forma a contribuir para possíveis revisões e aperfeiçoamento do Sistema.

Na análise da legislação do SINAES, buscamos responder à seguinte questão: qual é o significado de avaliação institucional presente na legislação proposta para a educação superior?

Capítulo 3 – Método de Pesquisa

O propósito deste capítulo é explicitar os referenciais metodológicos utilizados para a construção desta investigação, escolhidos em razão da natureza do objeto e do problema a ser apreendido. Com essa intenção, apresentamos brevemente nossa opção pela abordagem da análise documental e de conteúdo, as fontes onde foram coletados os dados e, por fim, as categorias eleitas para orientar a análise proposta.

3.1. Análise documental e de conteúdo

Para realizarmos a investigação aqui proposta, combinamos os métodos de análise documental e de conteúdo, com base em abordagem qualitativa dos dados obtidos.

Segundo Lüdke e André (1986), a análise documental configura-se numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, pois os documentos se constituem numa fonte estável e rica, da qual podem ser retiradas evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador.

Esse método permite identificar informações factuais nos documentos a partir de questões de interesse. São considerados documentos quaisquer materiais escritos que possam ser usados como fonte de informação sobre o comportamento humano (Phillips, *apud* LÜDKE & ANDRÉ, 1986, p.39). Nesta dissertação, visamos à análise de textos legais publicados pelo MEC e por seus agentes para regulamentar a educação superior, especialmente quanto à avaliação no período de 2004 a 2008. Tal aparato legal é composto por leis, decretos e portarias.

Conforme assinalam Lüdke e André (1986), a análise documental tem como propósito a inferência sobre os valores, os sentimentos, as intenções e a ideologia dos autores dos documentos. Dessa forma, a análise de textos legais pode expressar os valores e as concepções de avaliação dos agentes que os produziram.

A análise de conteúdo é um recurso metodológico importante, que pode ser combinado à análise documental. Krippendorff (*apud* LÜDKE & ANDRÉ, 1986, p.41) refere-se a esse tipo de análise como “uma técnica de pesquisa para fazer inferências válidas e replicáveis dos dados para o seu contexto” .

A escolha dessa metodologia permitiu a reflexão sobre os dados coletados na legislação sobre avaliação a partir da pesquisa bibliográfica, evidenciando-se convergências e/ou divergências, desvelando-se valores, visões de mundo e interesses que permeiam o ordenamento jurídico educacional.

3.2. As fontes de coleta dos dados

As fontes de consulta para levantamento dos documentos necessários para realização de nossa pesquisa foram as seguintes: o Portal do MEC na Internet, no qual há um link exclusivo sobre a educação superior que inclui a legislação pertinente; o Portal da Imprensa Nacional, também na Internet, onde se encontra disponível para acesso *online* o Diário Oficial da União (DOU), veículo de publicação dos atos do governo federal e seus agentes; o Portal do INEP/MEC, que dispõe entre outras informações, as relativas aos processos avaliativos em vigência.

Na seleção dos documentos, levamos em consideração a hierarquia legal. Nesse sentido, na busca dos significados da avaliação do ensino superior brasileiro fez-se necessário preliminarmente considerar a LDB de 1996, documento que, de alguma forma, expressa os valores educacionais adotados no Brasil a partir da década de 1990.

De fato, a LDB é a referência em torno da qual se deve estruturar legalmente toda ação executiva do MEC. Em observância ao princípio da hierarquia entre as leis, constitui-se no documento em que os decretos, as portarias, as resoluções expedidos por aquele órgão se sustentam/orientam para obter a legalidade, a validade jurídica.

A análise sobre como é tratado o tema da avaliação na LDB de 1996, então, foi considerada por nós como condição preliminar para a análise dos documentos legais que se sucederam a respeito do mesmo tema, sem perdermos de vista o recorte temporal delimitado nesta pesquisa.

Assim, na seqüência, selecionamos os instrumentos normativos que instituem, fundamentam e disciplinam o Sistema de avaliação vigente, observando a ordenação ou sucessão de datas em que foram publicados:

- a) Lei nº. 10.861/2004, que institui o SINAES;
- b) Portaria nº. 2.051/2004, que regulamenta a Lei do SINAES;
- c) Decreto nº. 5.773/2006, conhecido como decreto-ponte, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos superiores de graduação e seqüenciais, sob a égide do Sistema Federal de Ensino.

Eventualmente, a análise também considerou como subsídios outros documentos legais pertinentes ao SINAES, assim relacionados:

- a) Portaria nº. 40/2007, que institui o *e-MEC*, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de ensino;
- b) Portaria nº. 4/2008, que regulamenta aplicação do Conceito Preliminar de Cursos Superiores – CPC – para fins dos processos de renovação de reconhecimento;
- c) Portaria nº. 12/2008, que institui o Índice Geral de Cursos – IGC;
- d) Portaria nº. 1.264/2008, que aprova em extrato o instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior.

Salientamos, porém, que ao recorrermos a tais documentos, temos interesse apenas em adensar a análise daquelas normas, que são, por assim dizer, a estrutura do Sistema avaliativo vigente.

Registramos, desde já, que a profusão de normas a respeito do mesmo tema, em um espaço de tempo relativamente curto, fornece indícios sobre a tradição cartorial da qual o Brasil é tributário e sobre a incerteza que compromete a atuação, o planejamento e a gestão das IES. A história da educação brasileira é farta em exemplos de idéias, planos, programas, reformas que não foram adiante. Frente à essa compulsão regulatória, evidencia-se a insegurança, a inconsistência e inconstância que caracteriza o sistema educacional brasileiro.

3.3. Análise de conteúdo com base nas categorias

Nos capítulos iniciais, traçamos um panorama da história da educação superior brasileira, considerando a emergência da avaliação como estratégia do governo para direcionar suas políticas. No capítulo dois, discutimos as concepções de avaliação e identificamos um conflito na proposta do SINAES sobre o uso da avaliação institucional, entre a perspectiva formativa e a perspectiva de regulação.

Essa etapa de revisão histórica das condições materiais que emolduram o cenário da intensificação ou da centralidade da avaliação permitiu-nos conhecer o contexto no qual se insere a produção dos documentos normativos sobre a educação superior, especialmente aqueles expedidos pelo MEC, que serão o corpus desta pesquisa. Afinal, reconhecemos com Barreyro e Rothen (2006, p. 957) que

as instituições são impelidas a cumprir um papel-chave no novo modelo econômico-social [...].

Concomitantemente à emergência de processos de mundialização e globalização, têm-se dinâmicas de intercâmbio, cooperação e mobilidade de recursos humanos que, junto à mercantilização da educação superior, introduzem a competitividade entre os sistemas, especialmente nos países desenvolvidos, de cuja nova tendência o

processo de Bolonha, desencadeado pela Comunidade Européia em 1999, é um exemplo.

Com base nesses mesmos autores, entendemos que “a avaliação na educação superior é indissociável desses cenários, mas pode cumprir funções diferentes, de acordo com os valores do sistema no qual está inserida”, uma vez que estão fundamentados em “diferentes paradigmas epistemológicos”, conforme “a educação seja concebida como bem público ou com uma lógica de mercado” (BARREYRO & ROTHEN, 2006, p. 957).

De tal modo, a revisão histórica empreendida possibilitou-nos também definir as categorias que orientam esta investigação. Afinal, o método de pesquisa eleito – a análise de conteúdo, implica que a teoria e o problema sejam os responsáveis pela seleção e categorização dos materiais de texto, tanto implícita como explicitamente (BAUER & GASKELL, 2002).

Assim, a análise dos textos legais foi realizada com base nas seguintes categorias: **regulação**, que tem a intenção de identificar nos documentos a ocorrência de um discurso que evoque características de um processo de avaliação como controle, com intenção de promover as ações de fiscalização e o estímulo da concorrência entre as instituições, dentro de uma lógica de avaliação classificatória, e **formação**, que tem a intenção de identificar nos documentos a ocorrência de um discurso que evoque características de um processo de avaliação institucional com concepção formativa, ou seja, que vise a promover a melhoria da instituição, o envolvimento e a participação dos sujeitos institucionais; que considera o caráter de globalidade em relação à complexidade que envolve as atividades das IES – não punição ou premiação, e o caráter da diversidade de instituições presentes no sistema de educação superior.

Por **regulação** compreendemos, para os termos deste trabalho, o controle de ações e de desempenho institucional, que envolve o processo de gestão das IES, com base em parâmetros como eficiência, eficácia, efetividade – quando a função de controle visa também à qualidade. Nas palavras de Robbins e Coulter (*apud* ROTHEN & SCHULZ, 2005, p. 3), regulação é o “processo de monitorar as atividades de forma a assegurar que elas estejam sendo realizadas conforme o planejamento e corrigir quaisquer desvios significativos”. Essa função da avaliação

envolve o estabelecimento de metas e resultados quantitativos, tornando-os públicos, como medida de um serviço de informação prestado à sociedade, “respondendo a uma lógica burocrático-formal de validade legal de diplomas e habilitações profissionais no âmbito nacional”. A **formação**, por sua vez, compreende a avaliação que serve a uma “lógica acadêmica, com o intuito de subsidiar a melhoria das instituições” (BARREYRO & ROTHEN, 2006, p. 957).

Para a análise, foi necessário desenvolver estratégias que possibilitassem a apreensão dos significados presentes nos textos oficiais, resultando em duas etapas de trabalho. Na primeira etapa, procedemos a uma pré-análise dos textos, buscando identificar qual a finalidade da avaliação expressa no documento e como se operacionalizam para atingir os objetivos e as finalidades propostos. Na segunda etapa, realizamos a organização dos conteúdos dos textos legais com base nas categorias referidas anteriormente.

As referências que serviram à análise proposta nesta investigação são as intenções avaliativas preconizadas na legislação educacional brasileira, conforme mencionamos quando tratamos das fontes de coleta de dados.

Nessa perspectiva, discutiremos a pertinência de um padrão avaliativo único aplicado em um sistema educacional diversificado e diferenciado entre suas funções (ensino, pesquisa e extensão). Seguindo essa linha, esperamos evidenciar que, apesar da intenção formativa mencionada na Lei e disseminada no discurso oficial, é a função de controle que acaba se sobrepondo.

Com efeito, não se pode perder de vista que o sistema de avaliação atual está vinculado às mudanças ocorridas no papel do Estado e na economia mundial, que interferem profundamente no modo de realização da função social da educação. Nesse sentido, coloca-se a questão sobre a possibilidade de conciliar a regulação, o controle e a intenção formativa como funções da avaliação, sem negar a função estratégica assumida pela avaliação. Tampouco se pode negar que existam formas de avaliação legítimas a serem desempenhadas pelo Estado (AFONSO, 2000).

Capítulo 4 – Análise dos Dados

Saes (2003, p. 1) afirma que “a análise de qualquer dimensão da vida social acaba sempre exigindo [...] o exame da legislação referente às práticas sociais que integram tal dimensão”. É essa a perspectiva que orienta nosso estudo, que focaliza especificamente a legislação vigente no país a respeito da avaliação.

Saes (2003, p. 1) afirma, ainda, que

tal exame é obrigatório, pois ele se configura como um passo necessário – embora não suficiente – para o conhecimento das limitações que o Estado impõe a esse tipo de prática social, bem como a compreensão das condições materiais que o Estado efetivamente instaura com vistas a favorecer a implementação, dentro dos limites fixados pelo próprio aparelho estatal, dessa modalidade de prática social.

Contudo, a consideração do aparato jurídico deve ser feita com vistas a encontrar o seu real significado, pois “a letra da lei exhibe à sociedade tão somente uma forma institucional, ocultando seu valor estrutural [...]” (SAES, 2003, p. 1).

O valor estrutural da legislação é o que estamos buscando desvelar ao analisar a legislação a respeito da Avaliação Institucional. À luz desse entendimento, a análise do significado social da legislação pertinente à avaliação começa, portanto, com a abordagem dos documentos normativos e completa-se com a reflexão sobre o modo pelo qual os conflitos de interesses em torno dos quais gira a vida social se manifestam especificamente no terreno educacional.

Nesta análise, buscamos identificar se é possível, considerando o cenário da educação superior no país, realizar avaliação efetivamente formativa diante da intenção de regulação própria da atuação do Estado. O pressuposto que orienta esta análise é o de que, apesar da intenção formativa declarada, o que se evidencia com maior intensidade são as características de regulação e controle, seja em razão da profusão de normas expedidas ou mesmo da demora em operar o sistema,

conforme demonstra o atraso nas avaliações *in loco* e, principalmente, por não estar claro na legislação o lugar da auto-avaliação, da avaliação formativa.

A análise da legislação que regulamenta o atual Sistema de avaliação está organizada em dois tópicos. O primeiro considera o Sistema de avaliação nacional com base na categoria *regulação* (avaliação como regulação). O segundo tópico é dedicado à reflexão sobre o Sistema à luz da categoria *formação* (avaliação formativa). Esclarecemos, ainda, que a distribuição/organização em tópicos apresentada a seguir é meramente didática, visto que a dinâmica e a trama dos processos avaliativos, muitas vezes, vai fazê-las (as análises das categorias eleitas) interagirem ou mesmo se sobreporem.

4.1. Avaliação como regulação

A legislação é sempre um produto social com as características de seu tempo. Nesse sentido, a configuração assumida pelo atual sistema avaliativo é profundamente afetada pelas condições materiais em que se encontra a educação de modo geral e, mais especificamente, a educação superior. Isso porque estamos em um campo em que se podem delinear os diferentes interesses em jogo.

Nessa perspectiva, Cury (2003, p. 14) adverte que a LDB de 1996 não é “um texto, mas um intertexto”, pois “a lei aprovada acabou por conjugar diferentes vozes com distintas potências”. E complementa:

As vozes dominantes, as recessivas, as abafadas e as ausentes que a constituem continuam sendo uma ‘rede intertextual’ a ser lida e reconstruída. De seu movimento correlativo participam diferentes intencionalidades presentes na prática social e nas referências legais identificadoras de cada projeto. A voz da ausência é também um modo de se fazer presente e de se fazer ouvir em outra dimensão.

O texto aprovado cumpre vê-lo como um intertexto, cujo jogo de vozes não chega a compor uma melodia harmônica. Nele há como que uma contenda que se expressa nas vozes circulantes e

contraditórias do intertexto. Afinal, essas vozes cantam valores diferentes e os sons por ela emitidos não são uníssonos (CURY, 2003, p. 14-15).

A contradição, portanto, está presente desde a LDB de 1996, repercutindo quase que naturalmente na legislação que lhe sucede. Apesar disso, fica evidente que a LDB de 1996 foi construída a partir de dois grandes eixos, a saber: a flexibilidade e a avaliação. O eixo da avaliação é o que nos interessa neste estudo. Cury (2003, p. 17) refere-se a ele como o ponto nodal da LDB de 1996, afirmando que “vai da negação de um sistema nacional de educação à afirmação de um sistema nacional de avaliação”, colocando “nas mãos da União um poder tão grande que jamais governo algum o deteve”. Em seguida, acrescenta:

Trata-se de um poder inaudito posto nas mãos da União, através de uma avaliação sistêmica, sistemática e externa: do rendimento escolar, das instituições de ensino superior e do desempenho docente.

[...] A avaliação institucional se relaciona com a diplomação possibilitada pelos estabelecimentos credenciados de ensino superior, sua classificação e as condições materiais e culturais exigíveis para tal. Isso quer dizer que essa avaliação atinge o grau de maturidade institucional dos que oferecem esse nível de ensino. A titulação e a qualificação dos professores, sua dedicação ao trabalho, sua produtividade, a presença qualificada e atualizada de bibliotecas, laboratórios, espaços adequados deverão ser submetidos à avaliação, a qual deverá ser publicizada.

De fato, o artigo 9º, incisos VI, VIII e IX da LDB de 1996, deixa clara a intenção de se criar um sistema, ao atribuir à União a competência legal para assegurar o processo de avaliação do rendimento escolar em todos os níveis de ensino; assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior; autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos e as IES.

A menção à avaliação como modo de melhorar a qualidade do ensino aparece apenas no inciso VI, que faz referência à avaliação do rendimento escolar, mais ainda associado ao objetivo de subsidiar a definição de prioridades.

A função de regulação tem se evidenciado nas demais ações do Estado no âmbito da educação superior, que notadamente tem se voltado prioritariamente para a questão da avaliação com fins de controle. Com o SINAES não tem sido diferente, apesar de sua pretensão conciliatória.

Ao reforçar a função de regulação, o Estado exime-se da obrigação de investir no desenvolvimento e na melhoria do sistema educacional. Nesse sentido, a proposta do SINAES está afinada com a concepção de Estado Avaliador, desencadeada a partir da década de 1990. Essa função fica evidente no parágrafo único do artigo 2º, da Lei nº. 10.861/2004, que instituiu o Sistema, conforme demonstrado a seguir:

Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

E, por sua vez, os resultados da avaliação tornados públicos têm conseqüências, como assinala Cury (2003, p. 18):

Seria ingênuo, pois, pensar uma avaliação sem conseqüências. No mínimo a divulgação de resultados acarretará maior ou menor (des) prestígio do estabelecimento ou da instituição. E se a esta dimensão se associar uma premiação ou punição financeiras, então abrir-se-ão as portas para competitividade, a qual, se inspirada no jogo do mercado, se traduzirá na traição aos grandes objetivos proclamados da lei.

Ocorre, entretanto, que as condições básicas da competição no mercado educacional já estão dadas desde o início da década de 1990, quando se deu a retomada da expansão do segmento privado. Surgiu no cenário nacional todo tipo de instituição de ensino e tal expansão foi meramente quantitativa. Em um primeiro momento, a estratégia do Estado foi deixar que o número de IES aumentasse para depois verificar a qualidade dos serviços prestados por elas.

Auferir a qualidade da educação superior seria uma segunda etapa, na qual a função do Estado seria apenas cancelar a instituições para que a sociedade

tivesse parâmetros para decidir, para escolher o melhor serviço educacional. Com base nos referenciais, índices, dos resultados tornados públicos, o cidadão teria condições objetivas de decidir pelo melhor produto educacional no mercado. Seria ingenuidade pensar que a introdução de um novo sistema avaliação abdicasse dessa função, especialmente quando se considera o contexto econômico contemporâneo.

E assim o processo foi se revelando nas experiências no campo da avaliação levadas a efeito a partir da década de 1990, conforme vimos no capítulo 1. Nesse sentido, o SINAES nasceu no contexto de críticas e insatisfações com o modelo anterior, o ENC, assim enumeradas por Giolo (2008, p. 852):

1. avaliava o resultado final e não o processo de formação realizado no âmbito da IES, com isso deixava de considerar o impacto efetivo que a educação superior realizava em termos de formação de seus alunos;
2. produzia um juízo sobre um curso e/ou sobre uma instituição com base num exame respondido pelos concluintes sem que eles mesmos, enquanto indivíduos, obtivessem os louros ou os prejuízos em função das respostas que forneciam;
3. induzia a um ranque de cursos e instituições com base num único indicador, homogeneizando o sistema, ao passo que a legislação e as diretrizes curriculares haviam estimulado a diversificação do sistema (em termos de categorias administrativas, organizações acadêmicas, projetos pedagógicos, estruturas de curso, etc.) e, por fim,
4. estimulava o “planejamento estratégico perverso” das instituições e cursos no sentido de passarem a concentrar seus esforços apenas nas atividades destinadas a obter uma pontuação satisfatória no indicador aferido pelo MEC (os famosos cursinhos preparatórios), descuidando das demais dimensões acadêmicas.

O mesmo autor assinala que essas críticas, consideradas em conjunto, davam “a sensação de que o modelo era inadequado e injusto, além de não conduzir para o fim a que foi criado: a qualidade da educação”. Nessa perspectiva, o SINAES foi “mais do que a confluência de reivindicações e práticas institucionais [...] foi uma reação ao modelo de avaliação implantado em 1996 e que se resumia a um exame de larga escala, aplicado aos alunos concluintes dos cursos de graduação” (GIOLO, 2008, p. 852).

O SINAES surgiu com a pretensão de tornar-se um sistema abrangente ao avaliar a totalidade das IES, ampliando o campo da avaliação, desenvolvendo a cultura de avaliação na comunidade acadêmica, envolvendo-a no processo de mudanças em favor da qualidade da educação superior, incluindo-a como sujeito da avaliação. Com tal intenção, o SINAES foi construído com base em alguns princípios, compreendidos como fundamentos da nova ordenação jurídica da avaliação, inspiradoras das normas subjacentes e diretrizes para interpretação legal das mesmas. São eles:

- responsabilidade social;
- reconhecimento da diversidade;
- respeito à identidade, à missão e à história das instituições;
- globalidade da instituição e utilização articulada de um conjunto de indicadores;
- avaliação com finalidade construtiva e formativa;
- continuidade do processo avaliativo como instrumento de política educacional;
- publicidade do processo, dos instrumentos e dos resultados dos processos avaliativos.

Conforme podemos observar, a função reguladora não aparece expressamente entre esses princípios. Talvez possamos supor que ela se encontre implicitamente na idéia de continuidade do processo avaliativo para servir como instrumento de política educacional. De qualquer forma, a função reguladora materializa-se no texto da Lei nº. 10.861/2004, que criou formalmente o SINAES. No texto da Lei, a finalidade de melhorar a qualidade da educação superior aparece, mas associada também à função de regulação, visto que seus resultados devem servir para melhoria da qualidade da educação – como eficácia e eficiência produtiva e mensurável – e para orientar a expansão da oferta:

[...] orientação da **expansão** da sua **oferta**; 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 (destaques nossos) ⁴

Ou, ainda mais explicitamente quando dispõe que

os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos **processos de regulação e supervisão** da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação do reconhecimento de cursos de graduação (destaques nossos).⁵

Além disso,

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

I – O **diagnóstico** objetivo das condições da instituição;

II – os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela instituição de educação superior com vistas **na superação das dificuldades detectadas**;

III – **a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações**, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes [...]; (grifos nossos)⁶

Evidencia-se, assim, que no texto da Lei prevalece a idéia de Estado Avaliador, que vincula a avaliação à regulação. Nesse sentido, o SINAES não inova nem avança, mantendo-se próximo dos instrumentos avaliativos anteriormente vigentes, no que tange à concepção da função da avaliação.

No texto da Lei, estão previstos índices sobre os resultados das dimensões avaliativas que compõem o sistema, no que tange à avaliação das instituições, de acordo com o § 3º, do Artigo 3º:

⁴ Artigo 1º, § 1º, da Lei nº. 10.867/2004.

⁵ Artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº. 10.867/2004.

⁶ Artigo 10 da Lei nº. 10.867/2004.

A avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

Também para a avaliação de cursos, o Artigo 4º, § 2º, dispõe que:

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

Ainda em relação ao exame de desempenho de estudantes, o Artigo 5º, § 8º, ordena:

A avaliação do desempenho dos alunos de cada curso no ENADE será expressa por meio de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento.

Apesar das críticas e expectativas da comunidade acadêmica, o SINAES está impregnado do sentido da mensuração. Sob a ótica dos defensores da redução do papel do Estado, essa é a única forma avaliativa a ser assumida pelo Estado, porque, além de permitir que cumpra seu papel fiscalizador, também é a única dotada de objetividade. Esse sentido de mensuração, de quantificação, fica evidente quando observamos que o Sistema mantém padrões pré-concebidos, que possibilitam a instituição de *ranking*:

Essa idéia ressurgiu com o fim do Estado do Bem-Estar Social, lastreada a uma nova orientação que se acrescentou à tradição da medida e seleção, a econometria, que tem como pressupostos a eficiência, produtividade, utilidade, gestão racional e privatização. Sob este olhar, a avaliação deve, pois, medir ou quantificar os resultados e produtos de uma instituição universitária, como índices de sua qualidade ou de sua eficiência (FONSECA, 2006, p. 69).

Em que pese a citação acima referir-se às instituições universitárias, podemos estendê-la à diversificação de modelos institucionais existentes no país, visto que estão sujeitos aos mesmos padrões de mensuração.

Esse modo de avaliar fornece ao Estado elementos objetivos para que exercite o controle e a regulação do sistema educacional, a partir do entendimento de que “a sociedade precisa de um dispositivo inquestionável que forneça bases seguras para as escolhas mais precisas, e o governo possa contar com elementos técnicos para orientar suas políticas”, conforme assinala Fonseca (2006, p. 71), que explica a lógica do controle e da regulação vigente do seguinte modo:

Numa espécie de pensamento circular, a instituição educativa deve ser avaliada. Dizer que a instituição deve ser avaliada equivale a dizer que ela deve ser capaz de mostrar eficácia e eficiência relativamente ao uso dos insumos, que utiliza com seriedade e probidade os recursos públicos e privados e forma profissionais em número adequado, conforme os perfis demandados. O raciocínio se completa pela suposição de que, ao prestar contas, ao dar respostas, a instituição também está promovendo sua regulação em conformidade com aquilo que dela se espera.

Aspectos punitivos também estão contemplados no texto da Lei, de acordo com o Art. 10, § 2º:

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

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

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

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

A aplicação de índices e perspectiva de punição para as instituições afastam a proposta do SINAES da função formativa da avaliação.

A Portaria nº. 2.051/04, publicada em julho de 2004, três meses depois da instituição do SINAES, destinou-se a regulamentar os procedimentos de avaliação. Sua natureza é, portanto, meramente instrumental. Para dar conta de sua finalidade, organiza-se em cinco capítulos. No Capítulo I, reafirma os objetivos do SINAES (artigos 1º e 2º), reproduzindo-os a partir do que estava disposto na Lei que o instituiu. No Capítulo II, apresenta as atribuições/competências da CONAES no novo

ordenamento (artigo 3º). O Capítulo III define a função dessa Comissão para coordenar e supervisionar o Sistema, no sentido de estabelecer as diretrizes para a avaliação das IES, de cursos e do desempenho de estudantes, atribuindo ao INEP a responsabilidade pela operação dessas avaliações e pela realização de programas de capacitação dos avaliadores; define as atribuições da CPAs (artigos 4º a 6º). Esse Capítulo compõe-se de três seções, a saber: a Seção I trata da avaliação das instituições de educação superior; a Seção II, da avaliação dos cursos de graduação; a Seção III, da avaliação do desempenho dos estudantes. O Capítulo IV dispõe sobre os procedimentos comuns da avaliação. Finalmente, o Capítulo V traz as disposições finais, nas quais situa a responsabilidade civil e penal pela prestação de informações falsas, atribuindo a resolução das eventuais comissões ao MEC.

Essa norma nada acrescentou, no sentido de esclarecer as dúvidas surgidas na comunidade acadêmica a respeito da natureza do novo Sistema de avaliação introduzido, especificamente sobre a prevalência da função regulatória sobre a função formativa.

Ainda no que tange à função de regulação, o artigo 31 da mencionada Portaria reforça que “os processos avaliativos do SINAES, além do previstos no Art. 1º desta Portaria, subsidiarão o processo de **credenciamento** e **renovação de credenciamento** de instituições e a **autorização**, o **reconhecimento** e a **renovação de reconhecimento** de cursos de graduação.” (destaques do texto da Portaria nº. 2.051/2004). No artigo 21, prescreve que “a periodicidade das avaliações dos cursos de graduação será definida em função das exigências legais para reconhecimento e renovação de reconhecimento [...]”. Contudo, a Portaria deixa explícito o uso dos resultados obtidos em relação aos processos de regulação, no seu art. 32:

A avaliação externa das instituições e cursos de graduação resultará na atribuição de conceitos a cada uma e ao conjunto das dimensões avaliadas, numa escala de cinco níveis, sendo os níveis 4 e 5 indicativos de pontos fortes, os níveis 1 e 2 indicativos de pontos fracos e o nível 3 indicativo do mínimo aceitável para os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e de credenciamento e credenciamento de instituições.

Como podemos notar, tal afirmação, de certa forma, somente fortalece a possibilidade de *ranking* sobre os resultados.

Inferimos, portanto, que a regulamentação do SINAES não esclareceu os procedimentos que viabilizariam a avaliação formativa. Aliás, o próprio processo que culminou com o surgimento do SINAES permite considerar que a questão do antagonismo entre a função de regulação e formação é histórico. Nesse sentido, Rothen e Schulz (2005) lembram que a apresentação do texto legal foi precedida do documento denominado *Bases para uma nova proposta de avaliação da Educação Superior*, produzido pela Comissão Especial de Avaliação (CEA), designada para construir uma proposta de avaliação, logo no início do governo Lula⁷. Segundo os autores, essa estratégia utilizada pelo governo em seu site deu a entender que o novo sistema decorria estritamente do trabalho daquela Comissão.

Contudo, existiam diferenças entre o documento produzido pela CEA e o texto da Lei que introduziu o SINAES. E tais diferenças decorriam justamente da concepção da função da avaliação adotada como prioridade, “isto é, a CEA entende que a função predominante da avaliação é a formativa, enquanto que o legislador, que é predominantemente a de controle”, conforme explicam Rothen e Schulz (2005, p. 1). Os autores acrescentam que

a diferença fundamental da Proposta da CEA e da legislação que instaurou o SINAES é o entendimento da função da avaliação. Na Proposta, defende-se, explicitamente, que a função predominante é a formação da IES, enquanto, na legislação, os resultados da avaliação serão referencial “básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior” (ROTHEN & SCHULZ, 2005, p. 9).

Enfatizamos, assim, que o posicionamento da CEA foi a favor da avaliação formativa, mas sem abdicar a função reguladora. Na verdade, o documento produzido pela CEA sinaliza que a função burocrática e legalista, desvelada na regulação, é necessária, mas deve acontecer de forma articulada “à avaliação educativa, isto é, que seja uma prática formativa e construtiva”. Em outras palavras, “a função de controle e a de formação da avaliação ocorrem paralelas,

⁷ A Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior foi constituída no início de 2003, com o objetivo de elaborar propostas e subsídios para alteração nos processos de avaliação da educação superior, num prazo de 120 dias. Fizeram parte da CEA representantes da SESu, do INEP, além de 11 especialistas vinculados às universidades públicas e privadas.

uma não é consequência e nem determinada pela outra” (ROTHEN & SCHULZ, 2005, p. 9).

A legislação seguiu direção contrária. O texto da Lei que instituiu o SINAES, intencionalmente ou não, não teve a clareza de expressão contida na Proposta, em que pese a pretensão de apoiar-se nos valores da avaliação regulatória e na avaliação formativa. Em síntese, promulgada a Lei, esta não foi capaz de encerrar a polêmica em torno dessa questão. A contradição evidenciou-se com força e foi preciso estabelecer “pontes”, conforme assinalam Barreyro e Rothen (2006, p. 969).

Com efeito, essa função coube ao decreto nº. 5.773/2006, “chamado pelo próprio Ministério de decreto-ponte entre avaliação e regulação”, afirmam os mesmos autores, que esclarecem o papel assumido por esse instrumento legal:

O decreto tinha como papel substituir o decreto nº. 3.860, de 9 de julho de 2001, que dispunha sobre a organização do ensino superior e regulamentava a lei nº. 9.131/1995 nos aspectos relativos aos procedimentos da avaliação. Na prática, o decreto ponte significa a antecipação de alguns pontos da reforma universitária – principalmente ao tratar da educação superior – e também a nova regulamentação do SINAES (BARREYRO & ROTHEN, 2006, p. 969).

O decreto nº. 5.773/2006 diz em seu preâmbulo e repete em seu artigo 1º que “dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores e seqüenciais no sistema federal de ensino”, ao que define:

§ 1º A regulação será realizada por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de educação superior e de cursos de graduação e seqüenciais.

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

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

Assim, com o pretexto de apresentar uma nova regulamentação para o Sistema, o decreto avança sobre outros temas, o que justifica os seus 79 artigos, sem contar a desnecessária referência ou reprodução de normas que já estão em

outros textos legais, como a CF, por exemplo. No que tange à avaliação, “o decreto parece ser a tentativa de conciliar as tendências presentes nos diversos documentos publicados no âmbito do MEC/CONAES/INEP”, mas sem revogar expressamente o disposto na Portaria nº. 2.051/2004 (BARREYRO & ROTHEN, 2006, p. 969-970).

No sentido da conciliação destacamos os parágrafos 1º, 2º e 3º, nos quais o Decreto assume:

[...] a tese defendida pela Comissão Especial de Avaliação na sua proposta, retomada na orientação das Diretrizes para Avaliação das Instituições de Educação Superior, de que a regulação/avaliação ocorre em três momentos distintos: a) a regulação pelo poder público nas etapas iniciais da autorização e credenciamento; b) a avaliação e c) a aplicação pelo poder público dos efeitos regulatórios da avaliação (BARREYRO & ROTHEN, 2006, p. 970).

No entanto, no que tange à avaliação como regulação, o Decreto é proeminente: assume a organização das funções apresentadas pela CEA, mas isso não resolve a questão, visto que a função de regulação vem em primeiro lugar, seguida da supervisão e, finalmente, a avaliação, que tem caráter meramente instrumental, pois visa a servir à função de regulação. Com efeito, a função regulatória é a que se sobressai quando o Decreto estabelece as atribuições/competências de cada órgão estatal envolvido (artigos 4º ao 8º).

A distribuição de responsabilidades promovida pelo Decreto-ponte está representada na Figura 1, com foco particularmente nas atribuições que podem estar sujeitas às diferenças de interpretações e de posições valorativas a respeito da avaliação a que nos referimos anteriormente (proposição e elaboração de diretrizes e instrumentos de avaliação).

Figura 1: Atribuições/responsabilidades dos agentes estatais
Funções de regulação, supervisão e avaliação

CONAES	SECRETARIAS DO MEC ⁸	INEP	CNE
<ul style="list-style-type: none"> • Coordenar e supervisionar o SINAES • Estabelecer diretrizes para elaboração pelo INEP dos instrumentos de avaliação de cursos de graduação e de avaliação interna e externa de IES • Aprovar os instrumentos de avaliação descritos no item anterior 	<ul style="list-style-type: none"> • Propor ao CNE diretrizes para elaboração dos instrumentos de avaliação para credenciamento de IES • Estabelecer diretrizes para elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para autorização dos cursos de graduação e seqüenciais • Aprovar os instrumentos de avaliação para autorização de cursos de graduação e seqüenciais, elaborados pelo INEP 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar instrumentos de avaliação, conforme diretrizes do CONAES • Elaborar instrumentos de avaliação para credenciamento, conforme as diretrizes do CNE e das Secretarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Deliberar sobre as diretrizes propostas pelas Secretarias para elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de IES • Aprovar instrumentos de avaliação para credenciamento de IES, elaborados pelo INEP

Fonte: Decreto nº. 5.773/2006.

A Figura 1 permite visualizar ênfase dada à regulação e supervisão na distribuição das responsabilidades dos agentes do Estado, o que coloca em segundo plano a auto-avaliação, que seria a concepção formativa, que discutiremos

⁸ Considerando resumidamente as atribuições definidas no Decreto nº. 5.773/2006 para a Secretaria de Educação Superior (SESu); Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SEMTEC) e Secretaria de Educação a Distância.

no segundo tópico deste capítulo . A única referência a ela encontra-se na atribuição da CONAES em estabelecer diretrizes para a elaboração de instrumentos de avaliação interna.

Por outro lado, a distribuição – melhor seria dizer a pulverização dessas funções entre os agentes do Estado – pode elevar divergências, contradições e dificuldades de operacionalização do SINAES, conforme assinalam Barreyro e Rothen (2006, p. 971):

Consideramos importante que a avaliação seja realizada por órgão distinto do regulador e supervisor pelas seguintes razões: a) como a avaliação exige processos complexos e que requerem o dispêndio de muito trabalho, é aconselhável que ela seja realizada por um órgão especializado; b) como a avaliação, a regulação e a supervisão moldam uma realidade, a divisão das atividades implica a diluição do poder em determinar os modelos de educação superior a serem adotados. Contudo, entendemos que, devido ao dispêndio de esforços e recursos, a avaliação promovida por agências estatais não pode ser considerada como um processo à parte da regulação, como pretendia a proposta inicial da CEA.

A propósito, o Decreto nº. 5.773/2006 apresenta com clareza a complexidade do SINAES, notadamente ao apresentar todos os órgãos envolvidos, suas atribuições e competências. E ao fazê-lo atribui a responsabilidade pelos atos de credenciamento/autorização/recredenciamento à SESu e ao CNE (artigos 5º e 6º). No mais, conforme assinalamos anteriormente, “o decreto repete que é de competência da CONAES coordenar e supervisionar o SINAES. Repete, também, que é competência do INEP ‘elaborar os instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições e autorização de cursos, conforme as diretrizes das Secretarias e do CNE” (BARREYRO & ROTHEN, 2006, p. 970).

Os mesmos autores acrescentam que:

a opção adotada no decreto de prever, primeiro, que as Secretarias do MEC e o CNE determinarão as diretrizes para elaboração de instrumentos de avaliação, tendo em vista o credenciamento, e, segundo, que é competência do CONAES estabelecer as diretrizes para a avaliação da IES e cursos, tem as seguintes dificuldades: a) as diretrizes podem ser contraditórias entre si; b) as diretrizes podem ter como pressuposto concepções distintas de educação superior; c) haverá duplicação de esforços governamentais para a realização de tarefas próximas (BARREYRO & ROTHEN, 2006, p. 970).

Finalmente, ainda em relação à ênfase na função regulatória, acrescentamos a observação feita por Barreyro e Rothen (2006, p. 970) de que o Decreto separa “a auto-avaliação da avaliação externa, retirando assim a centralidade da auto-avaliação”. Dessa forma, repete a tendência verificada no documento *Avaliação Externa de Instituições de Ensino Superior*⁹, elaborado pelo CONAES. Segundo os autores, esse entendimento “é reforçado pelo fato de que, na Lei nº. 10.861/2004, tem-se, no inciso I do artigo 2, a expressão ‘avaliação institucional, interna e externa’, que estão juntas, quando, no parágrafo 1º do artigo 58 do Decreto 5.773/2006, “as duas são apresentadas como processos distintos”.

De fato, a idéia era a de que a instituição de um sistema avaliativo complexo pudesse superar as deficiências do modelo anterior. Porém, a quantidade de agentes envolvidos revela-se um complicador que está longe de contribuir para superação da contradição entre os valores que devem mobilizar a avaliação das IES. Mais do que isso, tal quantidade de agentes e as atribuições difusas que lhe foram designadas tendem a enfatizar ainda mais a função reguladora, devido à índole burocrática que caracteriza a atuação de agentes ligados ao Estado.

Observamos a ênfase na natureza burocrática, operatória e instrumental do Estado e seus agentes, inclusive na quantidade de documentos normativos que, ao invés de esclarecerem, confundem a atuação das pessoas, físicas e jurídicas, que estão sujeitas aos seus comandos, instaurando um clima de incerteza, de insegurança na comunidade acadêmica e na sociedade de modo geral. Nesse sentido, normas, leis, decretos, portarias, deixam de cumprir sua função social.

Isso fica evidente quando consideramos o conjunto normativo pertinente ao SINAES. Em curto espaço de tempo, foram editados leis, decretos e portarias, e a questão central – a contradição entre a função regulatória e a formativa, o lugar de cada uma delas na perspectiva do Estado e do interesse social – continua em aberto, deixando o processo avaliativo atrasado.

Por outro lado, é possível reforçar que, com o SINAES, o Estado pretendeu elaborar um sistema avaliativo altamente complexo, ao considerar o número de etapas e agentes envolvidos, que na prática não tem se revelado

⁹ Manual elaborado em 2006 para avaliação externa. Em 2008, um novo manual foi elaborado pelo INEP.

realizável, inclusive em razão do tamanho do “mercado educacional” brasileiro, considerando a expansão do número de IES, retomada a partir da década de 1990.

Os dados a seguir demonstram a expansão desse segmento. As tabelas 1 e 2 ilustram quantitativamente como foi essa evolução nos últimos sete anos, em número de IES e número de alunos matriculados, por categoria administrativa.

Tabela 1 – Evolução e percentual do número de IES por categoria administrativa (pública, privada, particular) – 1999 a 2006

Ano	Número de Instituições						
	Total	Públicas	%	Privados	%	Particulares	%
1999	1.097	192	17,5	379	34,5	526	48,0
2006	2.270	248	11,0	439	19,0	1.583	70,0
%	107,0	29,2	-	16,0	-	200,0	-

Fonte: Censo da Educação Superior, MEC/INEP (*apud* SGUISSARDI, 2008, p. 10).

Em 1999, existiam 1.097 IES em atividade no Brasil. Desse número, apenas 17,5% eram públicas (192) e o restante, 34,5% (379), eram privadas, aqui compreendidas aquelas sem fins lucrativos. As IES particulares, aquelas com fins lucrativos, representavam 48% (526). Sete anos depois, havia 2.270 IES no país, sendo que 11% eram públicas (248), 19% eram privadas (439) e 70% (1.583) particulares. No total, isso representa uma expansão do sistema educacional da ordem de 107,0% num período de sete anos.

Tabela 2 – Evolução e percentual do número de matrícula na educação superior por categoria administrativa (pública, privada, particular) – 1999 a 2006

Ano	Número de Alunos Matriculados						
	Total	Públicas	%	Privados	%	Particulares	%
1999	2.369.945	832.022	35,0	886.561	37,0	651.362	27,8
2006	4.676.646	1.209.304	25,8	1.543.176	33,0	1.924.166	41,2
%	97,3	45,2	-	74,0	-	195,0	-

Fonte: Censo da Educação Superior, MEC/INEP (*apud* SGUISSARDI, 2008, p. 10).

A Tabela 2 demonstra a expansão do sistema, mas considerando o número de alunos matriculados. No total, considerando o mesmo período (sete anos), a expansão foi de 97,3%: de 2.369.945 o sistema passou para 4.676.646 alunos matriculados. Nas IES públicas, o crescimento foi da ordem de 45% (de 832.022 para 1.209.304); nas privadas, de 74% (de 886.561 para 1.543.176) e nas particulares, de 195% (de 651.362 para 1.924.166).

Nos dados do Censo da Educação Superior 2007 do MEC/INEP, temos uma pequena atualização desses totais: 2.281 IES, sendo 249 públicas, 438 privadas/confessionais e 1594 particulares. Nessas instituições são oferecidos 23.488 cursos, que se traduzem em 4.880.381 matrículas, sendo esses os números a serem contemplados pelos processos de avaliação.

No conjunto, os números apresentados dão dimensão da complexidade de operar o Sistema avaliativo. Isso explicaria a instituição de índices. Com a presença de índices, a função regulatória passa a ser exercida de modo expreso e indesculpável. Representa mesmo a negação dos princípios e das normas contidas no SINAES.

A Portaria Normativa nº. 40/2007, em seu artigo 35, § 1º, incumbiu-se de introduzir a novidade, ao menos no âmbito do SINAES, que, na seqüência, foi aprimorada por outros instrumentos normativos. Diz textualmente:

Superada a fase de análise documental, o processo no INEP se iniciará com a atribuição de conceito preliminar, gerado a partir de

informações lançadas por instituições ou cursos no Censo da Educação Superior, nos resultados do Exame Nacional de Estudantes (ENADE) e nos cadastros próprios do INEP.

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

Tal abertura foi seguida da Portaria nº. 4/2008, que regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores (CPC), para fins de processo de renovação de reconhecimento, no âmbito do ciclo avaliativo do SINAES, instituído pela Portaria Normativa nº. 1/2007. A Portaria repete que a avaliação *in loco* poderá ser dispensada para os cursos que obtenham CPC satisfatório, regulamentando a realização dessa prerrogativa. Diz o parágrafo único dessa Portaria que “o INEP divulgará os conceitos preliminares de cursos a cada ano, segundo as áreas avaliadas pelo ENADE”.

Na prática, a utilização do índice preliminar significa a implantação parcial do SINAES. Sob a perspectiva legal, significa um desrespeito à própria Lei que o instituiu, que não previa a existência de tal índice e, tampouco, a utilização do mesmo para fins de dispensa das avaliações externas, *in loco*.

O CPC leva prioritariamente em consideração o ENADE, com peso de 40% (quarenta por cento), sem considerar que o aluno deve participar do ENADE, mas não está obrigado a responder às questões da prova. Na hipótese de haver boicote do aluno, já se pode antever que a IES terá problemas.

Em relação à fixação de índices não previstos na Lei que instituiu o SINAES, Giolo (2008, p. 855) assinala que

é de se lamentar, portanto, a constituição de índices, quase integralmente derivados do ENADE, ou dependentes dele, para atribuir conceitos aos cursos e às instituições (coisa não prevista e não facultada na Lei nº. 10.861) e, desse modo, isentar a muitos e muitas de se submeterem à visita *in loco*. [...] supondo que eles consigam discriminar com precisão e equidade as instituições e os cursos, o resultado não será positivo para a qualificação da educação superior, por várias razões: a) os cursos e instituições considerados de bom nível, ficando isentos da visita *in loco*, tenderão a acomodar-se [...]; b) não há nada que seja bom e que não possa, ainda assim, melhorar sob o impacto de estímulos e orientações adequados, e isso vale para os cursos de boa qualidade quando submetidos às visitas *in loco*; c) a presença dos bons cursos e boas instituições [...] é decisiva para o amadurecimento do sistema de educação superior.

O mesmo autor centra sua crítica à instituição de índice, com base na importância das contribuições que podem advir das visitas e da avaliação promovida pela comissão de especialistas. Tal observação não pode ser ignorada, pois,

considerando-se a qualidade educacional como um processo em construção e dependente da mobilização dos sujeitos envolvidos [...] é indispensável que a troca de experiências, constitutiva desse processo, seja participada por todos os entes do sistema e não apenas por aqueles que apresentam salientes lacunas e insuficiências (GIOLO, 2008, p. 855).

Depois, foi publicada a Portaria Normativa nº. 12/2008, que institui o Índice Geral de Cursos da Instituição da Educação Superior (IGC), que “consolida informações relativas aos cursos superiores constantes dos cadastros, censo e avaliações oficiais disponíveis no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP) e na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Ao recorrer à instituição de índices, o Estado demonstra que o SINAES foi pretensioso e sua atuação/operação parece insuficiente para dar conta do tamanho do sistema educacional brasileiro a ele vinculado, abrindo espaço para que se retome explicitamente o modelo de avaliação anterior.

Giolo (2008, p. 855) também defende essa posição, ao afirmar que “são conhecidas as vozes que repercutem a idéia de que o SINAES é um sistema muito complicado e de difícil execução, afinal o Brasil tem mais de 2.500 instituições e mais de 25.000 cursos de graduação”. E, como se sabe, “as visitas *in loco*, além de onerosas em termos financeiros, o são também em termos de estrutura logística e, principalmente, em termos de quantidade e qualificação de recursos humanos.”

As palavras de Sguissardi (2008, p. 15)¹⁰ são emblemáticas, ao se referirem à reportagem publicada no Jornal *Folha de S. Paulo*, quando do lançamento do IGC:

¹⁰ Sguissardi (2008, p. 16) lembra, também fazendo menção à referida reportagem, que “durante os sete anos em que se aplicou o Provão – 1997 – 2002 – não teria havido nenhum fechamento de curso por determinação superior, muito menos de IES isolada, federação de faculdades, centro universitário ou universidade”. A resistência foi grande quando o ex-Ministro Paulo Renato tentou fechar alguns cursos, pois muitas IES conseguiram liminar na Justiça.

Em 13 de setembro de 2008, no caderno Cotidiano da Folha de S. Paulo, uma notícia chamava a atenção, dias após a divulgação do ranking das IES do país, que decorria da aplicação do recém-criado Índice Geral de Cursos das IES (IGC): universidades reprovadas não estariam sendo fiscalizadas desde 1995; o MEC não teria cumprido a lei que determina o credenciamento mediante análise periódica de indicadores como qualidade do corpo docente e projeto pedagógico das instituições.

Segundo a reportagem, universidades reprovadas pelo MEC estariam há pelo menos 13 anos sem fiscalização. Uma das “escolas” não teria passado por análise desde 1975. De acordo com a LDBEN, de 1996, todas as IES devem passar periodicamente por análise de seus indicadores de qualidade – o que se pode considerar parte do processo de regulação e controle.

[...] O lançamento em âmbito nacional do Índice Geral de Cursos foi ocasião para novas promessas oficiais: ‘no limite, as instituições mal-avaliadas poderão ser descredenciadas’, afirmou o Ministro, que estaria preocupado, mormente com as universidades, que têm autonomia para criar cursos e ampliar vagas.

A introdução de índices não previstos e de lei não discutidos com a comunidade acadêmica demonstra que a incapacidade de operacionalizar o SINAES acaba abrindo espaço para as pressões políticas, no sentido de enfatizar a função regulatória:

Com a criação dos índices que fazem o ranque das instituições e dos cursos, o Ministério da Educação está, por certo, tentando resolver o problema do acúmulo e do atraso de processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e de credenciamento e credenciamento de instituições. Considerando que a lei faz preceder a cada um desses atos regulatórios a avaliação *in loco* feita por comissão de especialista; considerando que esses procedimentos são complexos e demorados e, por isso, atrasos sucessivos acabam produzindo fortes pressões políticas; considerando que o MEC e o INEP não criaram uma estrutura institucional capaz de responder adequadamente aos desafios de um grande sistema de avaliação e considerando, finalmente, a dificuldade de produzir consensos nacionais a respeito de instrumentos, critérios e indicadores de avaliação é, até certo ponto, compreensível que adquiram força as teses favoráveis à construção de atalhos destinados a suavizar os compromissos do órgão avaliador (GIOLO, 2008, p. 855).

Assim, não devemos ingenuamente acreditar que o objetivo dessas vozes e das pressões políticas que produzem seja no sentido de aperfeiçoar o Sistema ou resolver os impasses que impedem sua operacionalização. O retorno à utilização de

índices é, por si, um exemplo significativo de que o modelo anterior de avaliação ainda tem espaço.

4.2. Avaliação como formação

Ao analisarmos a expressão da função regulatória nos textos legais no tópico anterior, de certo modo, já estamos sinalizando qual o lugar da avaliação como formação no contexto SINAES. De qualquer forma, precisamos considerá-lo um pouco mais de perto, pontuando os momentos em que a legislação permite o aparecimento tímido dessa função, para assim refletir sobre sua efetividade e seu lugar no modelo atual.

A reflexão aqui proposta leva em consideração que a formação “não é um dado, mas uma construção, um processo, não necessariamente contínuo, linear” e que “depende da cosmovisão adotada” (ROTHEN & SCHULZ, 2005, p. 2).

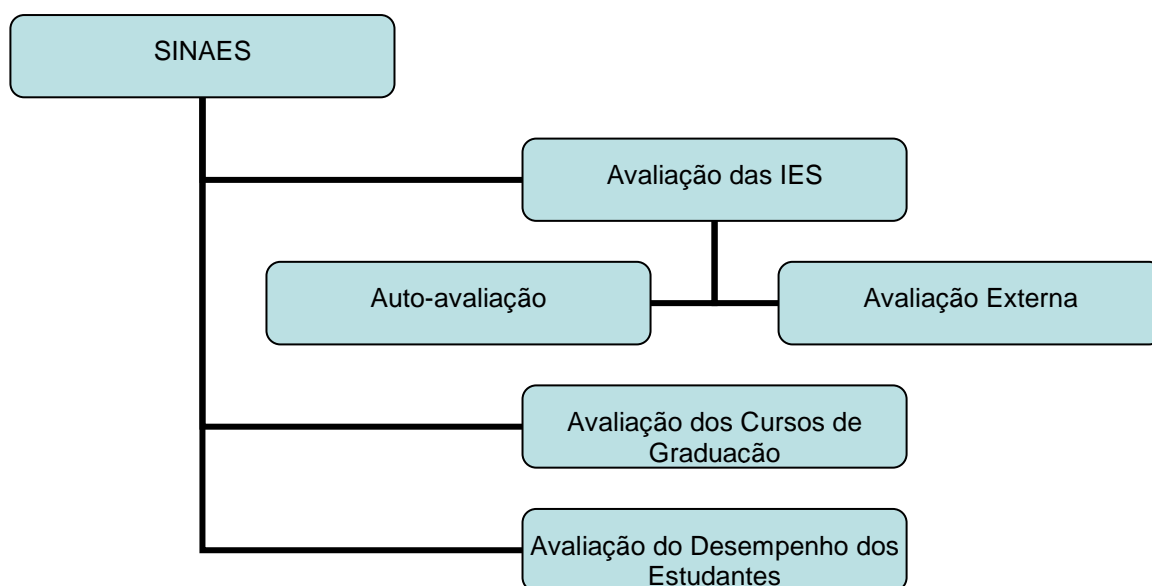
À luz dessa perspectiva, consideramos que a avaliação como formação ou avaliação formativa tem sua centralidade nos processos internos promovidos na IES, atuando de forma compartilhada com o Estado. Portanto, a auto-avaliação é que expressa e materializa a possibilidade de realizar uma avaliação efetivamente formativa. E nosso propósito, neste tópico, é analisar o lugar ocupado pela auto-avaliação no atual Sistema, conforme já assinalamos.

A Lei SINAES tem o mérito de instituir para avaliação da educação superior um sistema de avaliação que integra diferentes dimensões avaliativas. A estruturação da avaliação institucional preconizada na Lei em estudo, que procurou organizar, ordenar instrumentos de avaliação numa perspectiva global das instituições de ensino com foco nos cursos de graduação, apresenta-se na Figura 2 e assim é descrita por Polidori *et al* (2006, p. 430):

Com forma de atingir as instituições de ensino superior na sua totalidade, o SINAES possui três componentes principais: a avaliação

das instituições; dos cursos e do desempenho dos estudantes. Salienta-se que este modelo de avaliação tem como base a avaliação institucional, que compreende a avaliação externa e a avaliação interna, principalmente com seu componente central, a auto-avaliação.

Figura 2: Estrutura do SINAES



A perspectiva global evidencia-se pela consideração de várias dimensões para avaliação das IES¹¹ e dos cursos de graduação, além dos vários momentos avaliativos representados na Figura 1.

¹¹ A Lei SINAES define 10 dimensões para a avaliação das IES, a saber: 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 - infra-estrutura 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. E para os cursos projeto: pedagógico, corpo docente e infraestrutura.

A ideia formativa expressa-se propriamente na conjugação da avaliação das IES + avaliação dos cursos de graduação + avaliação de desempenho dos estudantes.

A avaliação do desempenho dos estudantes consubstancia-se exclusivamente no ENADE, exame realizado a cada três anos para uma amostra de alunos ingressantes e concluintes de cada curso. De acordo com Giolo (2008, p. 852-853),

esse exame resulta em conceito, numa escala de 5 (cinco) níveis, atribuído ao conjunto dos alunos examinados do respectivo curso. [...] Os resultados do ENADE e as respostas ao questionário sócio-econômico, instrumento de coleta de informações que acompanha o exame, são elementos importantes para que a comunidade acadêmica avalie o projeto pedagógico do curso e as práticas institucionais e docentes, mas a incidência desses resultados na definição dos conceitos dos cursos deve ser necessariamente modesta, pois a qualidade destes se expressa apenas em parte no resultado de um exame aplicado a cada três anos.

Então, ao contrário do modelo anterior, o ENADE não deveria ter papel central na avaliação institucional. Deveria constituir-se apenas em referência para que as IES melhorassem e avançassem na busca da excelência, da qualidade formativa. Ao se avaliarem ingressantes e concluintes, ainda que por amostras, pretende-se apreender o processo dinâmico da formação. Todavia, cabe lembrar que a operacionalização desse instrumento depende de uma estrutura que os órgãos incumbidos de sua realização não têm. Passados quase cinco anos desde sua implantação, muitos cursos de graduação não passaram por essa avaliação. Muitos deles não têm nem mesmo diretrizes curriculares estabelecidas. Salientamos, ainda, que tal instrumento, em princípio, não se configura ou não serve ao processo de regulação. Ao menos não deveria servir.

A avaliação dos cursos de graduação, por sua vez, é realizada por comissão de especialista designada e coordenada pelo INEP, de acordo com o disposto na legislação:

[...] considera o perfil do corpo docente, as condições da estrutura física e a organização didático-pedagógica (Lei nº. 10.861, art. 4º), derivando na atribuição de conceitos, numa escala de 5 (cinco) níveis, para as dimensões em particular e para o conjunto das dimensões avaliadas (GIOLO, 2008, p. 853).

A avaliação das IES dá-se a partir de dois processos complementares, a saber: a **auto-avaliação**, conduzida pela CPA de cada IES, e **avaliação externa**, conduzida pelo MEC, também realizada por comissão de especialistas designada pelo INEP (destaques nossos). Ao final, o relatório desses dois processos complementares (auto-avaliação + avaliação externa) também resultará na atribuição de conceitos, “ordenados em uma escala de cinco níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas” (GIOLO, 2008, p. 853). A formulação desses conceitos alimenta os atos regulatórios, no que diz respeito ao credenciamento e à renovação de credenciamento das IES.¹²

Rothen (2006, p. 120) afirma que

a história da avaliação das instituições segue duas vertentes: a da emancipação e a de regulação. A primeira, que tem a sua origem em algumas universidades na década de 1980, tem como pressuposto que a avaliação é, por um lado, o ato autônomo da Universidade em prestar contas à sociedade e, de outro, a avaliação é uma das ferramentas de gerenciamento e de tomada de decisões das instituições.

De fato, embora não haja consenso em torno da designação da avaliação que se contrapõe ao modelo regulador (alguns a denominam emancipatória, outros de formação ou formativa), é entre essas vertentes que se tem construído a história e a legislação sobre avaliação no Brasil. Nesses termos, Catani *et al.* (2001, p. 7) explicam que

duas tendências opostas balizam o debate na área: uma que tem por finalidade básica a regulação e o controle centrado em instrumentos estandardizados e, outra, voltada para a emancipação por meio de mecanismos e processos avaliativos que promovam a compreensão e o desenvolvimento institucional. A primeira abordagem assume várias tipologias, sendo conhecida, dentre outras, como avaliação centralizadora, funcional, contábil, operacional, de resultados. A segunda, por sua vez, recebe fundamentalmente as designações de avaliação formativa, participativa, efetividade social e científica.

Enquanto a avaliação como regulação se vincula às mudanças havidas no papel do Estado, que deveria se resumir à função de avaliador, a avaliação formativa vincula-se aos valores da educação como bem público e não como mercadoria. Rothen (2006, p. 120) ressalta que

¹² Lei nº. 10.861/2004, artigo 3º, § 3º.

a diferença básica entre as duas vertentes é a instância na qual ocorre a definição do que é qualidade. Na visão neoliberal, os técnicos das agências estatais é que definem o que é qualidade bem como os indicadores a serem utilizados para aferi-la. Por sua vez, na avaliação participativa e emancipatória a definição da qualidade e dos indicadores é negociada com os agentes do processo.

Vimos, no decorrer desta pesquisa, que a ênfase na vertente formativa esteve presente entre nós na concepção do PAUIB, “que teve a sua implantação na primeira metade da década de 1990”. A vertente regulatória teve seu ápice na segunda metade daquela mesma década, principalmente com o ENC/Provão (ROTHEN, 2006, p. 120).

No início do governo Lula, foi instituída a CEA, com a incumbência de preparar um novo sistema de avaliação, que atendesse aos anseios da comunidade acadêmica. O objetivo era difícil de ser atingido, dada a dificuldade de se obter consenso a respeito da matéria. De qualquer modo, emergiu do trabalho da CEA uma proposta de certa forma conciliatória, na medida em que almejou reunir num único sistema as duas vertentes, embora tendo “como pressuposto que a avaliação deveria ser marcadamente emancipatória/formativa” (ROTHEN, 2006, p. 121).

O posicionamento da CEA foi claro nesse sentido. Porém, as forças contrárias estavam presentes e prosseguiram durante o processo de elaboração da Lei que institui o SINAES, conforme assinala Rothen (2006, p. 121):

O processo de elaboração da Lei 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação a Educação Superior (SINAES), foi marcado por conflitos internos ao governo em relação ao papel que avaliação deveria atender prioritariamente a formação ou a regulação. Na redação final da citada lei, vigorou a visão que prioriza a finalidade de regulação. A divergência em relação ao papel da avaliação não se encerrou com a promulgação da “lei do SINAES”.

Enfim, no texto da Lei do SINAES prevaleceu a ênfase na função de regulação, conforme já assinalamos anteriormente. Sob essa perspectiva, o papel do Estado é de mero avaliador e controlador das IES, enquanto que, pela proposta da CEA, a auto-avaliação deveria ser “o centro do processo de avaliação”, de acordo com Rothen e Schulz (2005, p. 12), que acrescentam:

A auto-avaliação das Instituições é prevista tanto na Proposta como na Lei 10.861. A semelhança termina na previsão da sua realização. Na Proposta a auto-avaliação é a figura central da avaliação; pode-se declarar que ela é a avaliação das instituições. No §2º do Art. 3º da Lei 10.861, que explicita as diversas dimensões institucionais que, obrigatoriamente, devem ser avaliadas, a auto-avaliação é reduzida a um dos diversos instrumentos de avaliação.

Os mesmos autores explicam a divergência de enfoque observada entre a Proposta e o conteúdo da Lei nº. 10.861/2004:

A diferença da ênfase dada à auto-avaliação também é decorrência da concepção de avaliação adotada. Na CEA, partindo da idéia da avaliação formativa, o processo é centralizado nos trâmites internos das IES. Por sua vez, a visão de controle, presente na Lei 10.861, implica a centralização da avaliação nas agências do Estado (ROTHEN e SCHULZ, 2005, p. 12).

Com efeito, na Lei, conforme lembra Rothen (2006, p. 129), encontram-se apenas “três referências à auto-avaliação”, das quais destacamos: “a primeira encontra-se no inciso I do artigo 2º, como um dos aspectos que devem ser assegurados pela avaliação”:

I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos.

VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;

§2º. Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a auto-avaliação e a avaliação externa *in loco*.

Rothen (2006, p. 129) chama atenção para o fato de que no parágrafo segundo da Lei, citado acima, a auto-avaliação já aparece “reduzida a um dos instrumentos da avaliação”. O autor conclui que, na Lei, “a auto-avaliação é uma ação obrigatória para a IES e é apenas um dos instrumentos do SINAES, não tendo a centralidade” que desfrutava na proposta elaborada pela CEA, que tomou a formação e a regulação como processos distintos e independentes, conforme explicitado a seguir:

No entendimento dessa Comissão, separam-se claramente as funções de avaliação e de regulação da educação superior. A avaliação, foco central da proposta ora apresentada, orienta-se para

a missão institucional da educação superior. Sendo a missão das Instituições de Educação Superior matéria de Estado – e não de governo -, concebe-se a avaliação como um processo que procede sem desdobramentos de natureza controladora ou de fiscalização. Com transparência, no entanto, posto que ao Estado cabe garantir aos cidadãos a plena informação, por meio das variadas modalidades de aferição, sobre a qualidade, responsabilidade, dedicação acadêmica das instituições de ensino (CEA, 2004, p. 123-124).

A vertente regulatória prevaleceu, como seria lógico acontecer, na legislação sobre avaliação posterior à promulgação da Lei do SINAES. A vertente formativa permaneceu encoberta e desvalorizada como um apêndice, como mero acessório da Avaliação Institucional ao lado da avaliação externa.

Esse aspecto evidencia-se na análise da Portaria nº. 2.051/2004, que regulamenta os procedimentos de avaliação do SINAES e faz referência à auto-avaliação, quando trata da atribuição da CPAs para coordenar os processos internos de avaliação da instituição, de sistematizar e prestar informações solicitadas pelo INEP (artigo 7º. e seus parágrafos), para repetir que a auto-avaliação “constitui uma das etapas do processo avaliativo” (artigo 10), entre outras alusões meramente operatórias, prescritivas a respeito desse modelo de avaliação.

Contudo, se no texto da legislação tudo permanece tal e qual, é no conteúdo do documento denominado *Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior*, elaborado pela CONAES, que ressurge a necessidade de centralizar a Avaliação Institucional na função formativa. Nesse documento, tornado público em 2004, “os autores buscam resgatar o espírito da proposta da CEA”, conforme afirma Rothen (2006, p. 130), que prossegue dizendo, a título de reforçar esse argumento, que ao longo daquele documento a Lei que criou o SINAES é pouco citada: sete vezes apenas, nas páginas 5, 14 e 22, respectivamente:

[...] três na apresentação do documento fundamentando a competência legal da CONAES em estabelecer ‘diretrizes, critérios e estratégias para o processo de avaliação’, [...] uma citando as dez ‘dimensões que devem ser o foco da avaliação institucional’; uma explicitando as atribuições das Comissões Próprias de Avaliação [...]; duas retomando a previsão de que ‘para os resultados considerados insatisfatórios, a celebração de um Protocolo de Compromisso entre o Ministério da Educação e a respectiva instituição’ (ROTHEN, 2006, p. 130).

O Decreto nº. 5.773/2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação, também pouco esclarece nesse sentido. Pelo contrário, é um reforço para a função regulatória.

Com efeito, o Decreto trata da avaliação em um capítulo específico (capítulo IV). Entretanto, as referências prescritivas dizem respeito à reafirmação desnecessária, pois já constava no instrumento legal anterior, de que a avaliação interna se insere no âmbito da Avaliação Institucional, embora pretendesse “estabelecer a ‘ponte’ entre a avaliação e a regulação”, conforme assinala Rothen (2006, p. 133).

Para Sguissardi (2008, p. 18), o Decreto-ponte foi “o maior avanço na definição de padrões e regras” para atuação das IES, tanto no que diz respeito ao “modelo de regulação”, quanto “aos órgãos responsáveis por ela” (regulação). O autor acrescenta que:

as medidas de regulação e controle, entretanto, tendem a entrar em contradição com os procedimentos entendidos como de avaliação institucional, que se assentam em especial na autonomia da cultura de avaliação e auto-avaliação institucionais, que não tem sido uma característica do sistema de educação superior no país ao longo da história. Nem no setor público, nem no setor privado e muito menos no setor privado/mercantil.

Uma série de obstáculos se põe para a conciliação dos objetivos da regulação, ainda que nem sempre precisos e adequados aos interesses da educação superior como bem e direito público, e os da avaliação no Brasil.

Nessa perspectiva, portanto, o mérito do Decreto-ponte foi definir o modelo de regulação. Porém, sem resolver a contradição com a avaliação formativa, que no texto legal orbita em torno de um sistema flagrantemente regulatório.

A leitura do parágrafo 1º do artigo 58 do Decreto nº. 5. 773/2006 torna claro esse entendimento, conforme a seguir reproduzido:

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

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

- I – a avaliação interna das instituições de educação superior;
- II – a avaliação externa das instituições de educação superior;
- III – a avaliação dos cursos de graduação;

IV – a avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes de cursos de graduação.

Registramos, ainda, que a existência de documentos que, em linhas gerais, preconizam entendimentos divergentes por si já é reveladora dos conflitos de interesses existentes entre os próprios agentes estatais incumbidos de operar o Sistema.

Esse embate, de certa forma, acaba refletindo nos textos legais, que tendem a optar historicamente pelo caminho do aparente consenso, da conciliação ainda que temporária. O consenso é aparente, já que, ao final, acaba prevalecendo a função regulatória, pois, além das divergências valorativas a respeito da avaliação, a própria complexidade do Sistema atua como um obstáculo. O Decreto-ponte é um exemplo nesse sentido, visto que por seu intermédio:

[...] a Lei que instituiu o SINAES é “re-elaborada”: por um lado, retoma o princípio da separação entre regulação e a avaliação; por outro, reforça a visão da separação entre auto-avaliação e a avaliação externa, deixando transparecer que esta faz parte do processo de regulação e supervisão. As consequências do decreto na re-configuração do SINAES dependem da maneira como ele será interpretado e aplicado posteriormente (BARREYRO & ROTHEN, p. 970-971).

Como sabemos, o ato de interpretar é permeado pelos valores e pelas perspectivas daquele que interpreta. Então, do exercício de interpretação podem resultar posições mais abertas ou mais restritivas em relação à função da avaliação. Entretanto, considerando a natureza burocrática, instrumental e operatória dos agentes estatais, podemos supor que a interpretação tenderá a ser restritiva.

Outro aspecto a ser retomado em relação ao Decreto nº. 5.773/2006 é que, ao dispor sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES, ele também apresenta as atribuições dos agentes envolvidos na condução das várias etapas desses processos.

Ao referir-se a essa distribuição de responsabilidades, Rothen (2006, p. 134), lembra que nos termos do mencionado no Decreto, os atos regulatórios de cursos (autorização e reconhecimento e renovação de reconhecimento) e IES (relativos ao credenciamento e recredenciamento)

[...] são de responsabilidade das Secretarias do Ministério e do Conselho Nacional (artigo 5º e 6º). A CONAES tem a função de coordenar e supervisionar o SINAES, bem como de estabelecer diretrizes para elaboração dos instrumentos de avaliação. Ao INEP compete tanto realizar as avaliações, como 'elaborar os instrumentos de avaliação, conforme as diretrizes da CONAES', e de 'elaborar os instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições e autorização de cursos, conforme as diretrizes das Secretarias e do CNE' (artigo 7º).

Como podemos notar, as atribuições evidenciam o exercício das funções reguladoras e de supervisão, visando à expedição de atos regulatórios e à verificação da adequação dos processos às normas vigentes. Nesse sentido, enfatizamos com Sguissardi (2008) que o Decreto foi um avanço, conforme já destacamos anteriormente, porém, mais uma vez sem efetividade, visto que mesmo a função de regulação e supervisão não tem sido desenvolvida a contento pelos agentes estatais.

Em síntese, os impasses de ordem valorativa afastam o SINAES do comprometimento com a avaliação formativa, ao mesmo tempo em que o desqualificam como Sistema, na medida em que ignora os momentos avaliativos explicitados na Lei, recorrendo a índices, por exemplo, reduzindo-se a processos de certificação, de chancela oficial para consumidores de produtos educacionais.

Naturalmente, esses impasses refletem-se na elaboração dos instrumentos e procedimento de avaliação, em que pese a revisão periódica promovida pelos agentes estatais. A revisão mais recente foi publicada no final de 2008, com a divulgação dos Instrumentos de Avaliação dos Cursos de Graduação (um para avaliação de cursos de bacharelado, licenciatura e de formação específica e outro específico para avaliação dos cursos superiores de tecnologia) e do Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior.

Esses instrumentos destinam-se à operacionalização do SINAES e são elaborados pelo conjunto de agentes definidos na legislação aqui estudada (CONAES, DAES e INEP).

No que se refere ao Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior - tornado público pela Portaria nº. 1.264/2008 - esse tem como finalidade, conforme indica a própria denominação, instituir os itens e aspectos a

serem avaliados pelas comissões de especialistas, quando nas visitas *in loco* às IES, com objetivo de

[...] verificar como as IES são constituídas, qual sua capacidade de atendimento à comunidade acadêmica em todos os seus alcances e, neste item, está incluído um dos pontos mais importantes do sistema avaliativo: o desenvolvimento do processo de auto-avaliação [...] (POLIDORI *et al.*, 2006, p. 431).

O desafio na elaboração desse instrumento é dotá-lo de abrangência e flexibilização suficiente para assegurar uma avaliação condizente com as especificidades das instituições. Trata-se de um grande desafio, considerando a diversidade de modelos organizacionais existentes, bem como os interesses que os mobilizam e a perspectiva que têm de sua missão e da educação. Nessa perspectiva, não há como não considerar a contradição entre educação como bem público e educação como mercadoria.

Inferimos que os instrumentos estão impregnados dessa contradição e reforçam a questão de que se é possível conciliar a avaliação formativa com os processos de regulação. Tendo em vista a proeminência da função regulatória, evidentemente acabam servindo mais a ela. Tais modelos, em conjunto com dos processos de avaliação, assumem o risco de induzir “as tentações da maquiagem e da fraude, porque, de fato, participa-se de uma efetiva competição por credenciais acadêmicas” ou, ainda, evidenciam o risco de que as IES e seus cursos dêem atenção aos indicadores que têm peso no Sistema, o que não significa que a qualidade de fato esteja melhorando, mas apenas e tão somente a utilização “de formas defensivas de trabalhar e informar”, conforme pondera Sguissardi (2006, p. 65 e 73).

Considerações Finais

Concordamos com Sobrinho (2002) quando afirma que qualquer reflexão sobre avaliação institucional é sempre algo inacabado e preliminar. A investigação aqui realizada não foge dessa constatação. É, pois, com base nessa afirmação que as reflexões e análises aqui apresentadas devem ser consideradas.

Eleger a Avaliação Institucional como objeto de pesquisa, implica reconhecer a complexidade que lhe é inerente. Em torno desse tema, giram inúmeros questionamentos (o que é; qual sua finalidade; como deve ser realizada; entre outras). As respostas, assim como as perguntas, podem ser inúmeras, dependendo da perspectiva epistemológica a partir da qual se coloca o investigador, o gestor ou qualquer membro da comunidade acadêmica. Contudo, como bem afirma Contaldo (2005, p. 212), “nenhuma resposta pode deixar de enfatizar sua natureza educativa”. Este trabalho está impregnado dessa natureza, pois entendemos que “a avaliação é o meio pelo qual a instituição conhece sua realidade, conhecendo-se. Processual, educativa, formativa, sabedora de seus limites e desafios, a avaliação institucional pode apontar caminhos de aprendizagem, cujo fim é o crescimento – ‘a maioria’ – da instituição” (CONTALDO, 2005, p. 212).

Para manter a avaliação institucional fiel à sua natureza educativa, as políticas públicas educacionais e a legislação pertinente precisam assumir que esse é o sentido que pode fazer aflorar a qualidade da educação superior, compreendida como aquela que nasce do compromisso com a função social da educação, independentemente da natureza jurídica da IES. A dificuldade em expressar essa concepção na legislação educacional é evidente e histórica.

O SINAES foi esperado como uma proposta capaz de articular a necessidade de avaliação e de regulação. Nesse sentido, deveria ter se constituído em avanço para avaliação superior, superando aqueles modelos que se apoiavam na promoção de *rankings* a serem disponibilizados com fins mercadológicos. A expectativa era a de que se chegasse a um modelo que se fundamentasse na avaliação formativa, centrado na auto-avaliação articulada com a regulação.

Foi esse o espírito que orientou o trabalho da CEA, iniciado em 2003, com a participação da comunidade acadêmica e com a sociedade civil organizada. O resultado dessa discussão foi expresso no documento final, denominado *SINAES: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior* (CEA, 2004).

Esse documento expressou a intenção de promover a melhoria da qualidade da educação superior – conceito a ser definido, assim como seus indicadores, em negociação com os agentes do processo - e o aprofundamento dos compromissos e das responsabilidades sociais das IES. Também expressou a necessidade de se contar com um sistema que fornecesse referências para orientar a expansão da oferta nesse segmento, além de aumentar a eficácia institucional e a efetividade acadêmica e social.

Do trabalho da Comissão emergiu um documento que preconizava a superação da polarização entre as duas vertentes: avaliação formativa e avaliação regulatória. E ao fazê-lo, a Comissão reconhecia a necessidade da avaliação com foco nos agentes/autores envolvidos no processo educacional. Em outras palavras, o documento reconheceu a legitimidade da avaliação interna, da auto-avaliação, como deflagradora do processo em busca de objetivos como qualidade, eficiência e eficácia acadêmica e social.

Então, o SINAES, na concepção da CEA, deveria significar a superação dos modelos avaliativos fragmentados, unilaterais e com fins de ranqueamento das IES. Contudo, esse não foi o sentido expresso quando o SINAES finalmente tornou-se lei.

Com efeito, o processo de elaboração da lei foi conflituoso. Os conflitos originaram-se das divergências internas no governo, em relação, principalmente, “ao papel que avaliação deveria atender prioritariamente: a formativa ou regulação”. Na redação da lei, acabou prevalecendo a perspectiva da avaliação com finalidade de regulação (ROTHEN, 2006, p. 119).

Assim, ao procuramos “amarrar os fios da meada” e restabelecer “os principais vínculos entre os diferentes elementos do problema até aqui expostos para responder às suas questões centrais”, conforme ensina Sguissardi (2008, p. 21), devemos levar em conta - ao indagarmos sobre qual é o significado da avaliação institucional para educação superior – que, considerando o texto da Lei

que criou o SINAES, a avaliação institucional significa a prevalência dos fins regulatórios.

Como bem lembra Rothen (2006), nem mesmo a promulgação da Lei pôs fim à divergência em relação aos fins da avaliação. Entretanto, essa divergência tem ficado quase que totalmente restrita ao âmbito da comunidade acadêmica e da sociedade civil organizada. Na verdade, tem encontrado pouco espaço no âmbito do governo, conforme se pode inferir do estudo da legislação que se seguiu depois da promulgação da Lei que criou o SINAES, que acabaram, em regra, reforçando o papel regulatório da avaliação.

Com base nessa inferência, observamos que continua em evidência a atuação do Estado como agente avaliador com grande apelo à eficiência, à eficácia e à qualidade, ditadas por exigências externas às IES.

O estudo do significado da avaliação institucional da educação superior revelou a existência de contradição entre o discurso oficial, os textos legais e o que se tem observado na prática, ainda que haja certo consenso sobre a necessidade da avaliação. Como vimos, as divergências centram-se no papel da avaliação, entre a regulação e a formação. Tais divergências não têm sido resolvidas; antes têm sido ampliadas pela profusão de normas e instrumentos emanados dos agentes estatais.

O fato é que a avaliação institucional ganhou espaço e não se constitui em um campo pacífico no cenário educacional brasileiro. De forma geral, reconhece-se o potencial da avaliação institucional para melhorar a qualidade da educação superior e a efetividade do sistema educacional. Por outro lado, o conflito instala-se quando se discute sua utilização ou subordinação à regulação e ao controle do Estado, implicando diretamente a concepção que se tem da qualidade educacional.

A análise da legislação realizada nesta pesquisa permitiu-nos compreender que o significado da avaliação institucional tem se construído embasada na função regulatória, com intenção de mensurar e hierarquizar a partir de critérios unicamente quantitativos. Ao tornar os resultados dessa avaliação públicos, esses se efetivam como alimentadores do ranqueamento das IES.

Corroborando essa afirmação, temos a recente introdução de índices e a dispensa de avaliação dos cursos que estiverem dentro do padrão considerado satisfatório. De fato, também pudemos ver, no decorrer desta pesquisa, que o

SINAES, ao pretender-se um sistema ordenado de avaliação, tornou-se complexo. Nesse sentido, Rothen (2006, p. 135) reconhece que “os processos de avaliação institucional são longos e trabalhosos por envolver variadas dimensões e inúmeros indicadores de qualidade”. E já previa que o ciclo completo de avaliação poderia não se realizar, diante da “demora na definição do que e como avaliar”. A instituição recente de índices e a dispensa da avaliação comprovam que o governo não conseguiu cumprir minimamente as disposições legais, ainda que as mesmas evidenciem a função regulatória. Dito de outro modo, nem mesmo a função regulatória tem sido conduzida com eficiência pelo governo.

Em relação aos instrumentos de avaliação criados para orientar os processos avaliativos, podemos afirmar que eles, pela própria natureza operatória e procedimental a que se destinam, não comportam significados diferentes daqueles encontrados na legislação sobre avaliação estudada, apesar de serem periodicamente revistos pelo MEC. Os instrumentos de avaliação assemelham-se textualmente à forma de manuais para servir de orientação às comissões de especialistas e, como tal, comportam inovações ou significados divergentes dos valores avaliativos propostos nos textos legais nos quais se embasam.

Aliás, não podemos perder de vista que esses instrumentos têm um papel claro e inequívoco, que é o de servir à função regulatória e, desse modo, não podem fugir ao aspecto de monitoramento das atividades das IES e seus cursos: deve-se verificar se as instituições estão atuando de acordo com o planejado e corrigindo os desvios constatados.

A questão sobre o significado da avaliação institucional, colocada para orientar a análise dos textos legais, teve como eixo condutor uma questão central que fundamentou este trabalho investigativo: é possível ao SINAES servir as duas funções – formativa e regulatória –, considerando as implicações que representa para as IES, da concorrência, da diversidade das estruturas organizacionais e das condições materiais que contextualizam a educação superior no Brasil? Retomando-a ao finalizar a pesquisa, consideramos que o estágio atual da avaliação da educação superior no Brasil sinaliza que, ao pretender servir a dois senhores, o SINAES não está atendendo suficientemente a nenhum. Vimos que a auto-avaliação que deveria ser o eixo central do Sistema acabou “perdida” no emaranhado legal. Vimos ainda que a profusão de normas emanadas dos entes estatais não foi capaz

de assegurar-lhe a centralidade que desfrutava na concepção da CEA. Por fim, vimos que nem mesmo a função de regulação tem sido desempenhada do modo legalmente previsto na Lei que criou o SINAES, tendo em vista os atrasos nos processos avaliativos e a criação de índices para substituí-los.

Obviamente, nosso trabalho não tem a pretensão de esgotar o tema proposto, dada a complexidade e o caráter provisório que caracterizam as questões e produções sociais e que reforçam a necessidade da pesquisa científica sobre educação, avaliação, políticas públicas e atuação do Estado. Nossa expectativa é que tenhamos contribuído para desencadear, fazer aflorar questionamentos que despertem o interesse pelo aprofundamento do conhecimento na área.

Referências Bibliográficas

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação Educacional. Regulação e Emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2000.

AZEVEDO, Maria Amélia. **Avaliação Educacional: medo e poder.** In: Educação e Avaliação, São Paulo, Cortez, 1980.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. **“SINAES” Contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.** In: Educação e Sociedade, v. 27, n. 96 – Especial, out. 2006, p. 955-977.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. **Política de Avaliação e Regulação da Educação Superior Brasileira** in Actas do VII Congresso LUSO-BRASILEIRO de História da Educação. 20-23 junho, 2008. Universidade do Porto

BAUER, Martin W. e GASKELL, George (2002) **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático.** Trad. Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis, RJ. Vozes, 2002

BELLONI, Isaura. MAGALHAES, Heitor. SOUSA, Luzia Costa. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas: uma experiência em educação profissional.** São Paulo. Cortez. 3ª ed., 2003.

BELLONI, Isaura. **Avaliação da Universidade: por uma proposta de avaliação conseqüente e compromissada política e cientificamente** In: FAVERO, M.L.; Sofia Lerche Vieira [et al.]. (Org.). A Universidade em Questão. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1989.

BELLONI, Isaura; BELLONI, José Ângelo. **Questões e propostas para uma avaliação institucional formativa.** In. FREITAS, Luiz Carlos de (org.). Avaliação de escolas e de universidades. Campinas, SP. Komedi, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. CEA. **SINAES: bases para uma nova proposta de avaliação da Educação Superior.** 2004. Disponível em: www.portal.mec.gov.br/sinaes.pdf. Acesso em: Mar 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004.** Disponível em http://www.inep.gov.br/superior/avaliacao_institucional/legislacao.htm. Acesso em: Mar 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº. 2.051, de 09 de julho de 2004.** Disponível em: http://www.inep.gov.br/superior/avaliacao_institucional/legislacao.htm. Acesso em: Mar 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº. 5.773, de 09 de maio de 2006.** Disponível em: http://www.inep.gov.br/superior/avaliacao_institucional/legislacao.htm. Acesso em: Mar 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº. 40, de 12 de dezembro de 2007.** Disponível em: http://www.inep.gov.br/superior/avaliacao_institucional/legislacao.htm. Acesso em: Mar 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº. 4, de 5 de agosto de 2008.** Disponível em: http://www.inep.gov.br/superior/avaliacao_institucional/legislacao.htm. Acesso em: Mar 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº. 12, de 5 de setembro de 2008.** Disponível em: http://www.inep.gov.br/superior/avaliacao_institucional/legislacao.htm. Acesso em: Mar 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. INEP. **Portaria nº. 1.264, de 17 de outubro de 2008.** Disponível em: http://www.inep.gov.br/superior/avaliacao_institucional/legislacao.htm. Acesso em: Mar 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. INEP. **SINAES – Sistema de Avaliação da Educação Superior: da Concepção à Regulamentação.** Brasília. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 4ª ed. Ampl. 2007.

BUARQUE, Cristovam. **A aventura da universidade.** São Paulo, Editora UNESP; Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1994.

CASTELLS, Manuel (1999) **A sociedade em rede.** A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO, Luiz Fernandes. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. In: **Revista Avaliação**, Campinas, v.6, n.4, p.7-15, dez, 2001.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **Educação Superior no Brasil – Reestruturação e metamorfose das universidades públicas.** Petrópolis, RJ, Vozes, 2002.

CHAUI, Marilena. **A universidade pública sob nova perspectiva.** Conferência de abertura da 26ª. Reunião anual da ANPED. Poços de Caldas, MG, 05 de outubro de 2003.

CONTALDO, Silvia Maria de. **Avaliação Institucional**: conhecer para saber. In: Anais do Encontro de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior associadas da ABESC e ABRUC. Campinas, SP: 2005, p. 212-214.

CUNHA, Luiz Antônio. **Nova Reforma do Ensino Superior**: a lógica reconstruída. In Caderno de Pesquisa Fundação Carlos Chagas, n 101, jul1997, p. 20 a 49.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade reformada**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. 2ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **LDB**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9.394/96. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

DEMO, Pedro. **Crise dos paradigmas da educação superior**. In: Educação Brasileira. Revista do Conselho de Reitores da Universidade de Brasília, v. 16, n. 32, jan-jul/1994, p. 15 a 48.

FAVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Da universidade “modernizada” à universidade disciplinada**: Acton e Meira Mattos. São Paulo. Cortez, Autores Associados, 1991.

FAVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade do Brasil**: das origens à construção. Rio de Janeiro. Ed. UFRJ/INEP, v.1, 2000.

FIRME, Thereza Penna. **Avaliação**: tendências e tendenciosidades. Revista Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas, Rio de Janeiro, V1, n2, p.5-11, jan/mar 1994.

FONSECA, Andrea Augusta da. **Avaliação Institucional e os sentidos da auto-avaliação para os professores do Centro Universitário Senac**. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação e Letras. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Metodista de São Paulo, São Paulo, 2006.

FRANCO, Creso. **Avaliação em larga escala da educação básica**: da relevância aos desafios. Trabalho Apresentado no III Seminário de Avaliação da Educação: Construindo o Campo e a Crítica. LOED/UNICAMP, Março de 2003.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A avaliação da educação básica no Brasil**: dimensão normativa, pedagógica e educativa. Campinas, SP. Autores Associados, 2007.

GIMENES, Nelson Antonio Simão. **Um estudo meta-avaliativo de uma experiência de auto-avaliação em uma Instituição de Educação Superior**. Dissertação (Mestrado em Psicologia da Educação). Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

GIOLO, Jaime. “SINAES” intermitentes. Revista Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 851-856, nov. 2008

LEITE, Denise. **Reformas universitárias: avaliação institucional participativa.** Petrópolis, RJ. Vozes, 2005.

LUDKE, Menga. ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

MARCONDES, Anamerica Prado. **A Avaliação Institucional do ensino superior: uma análise psicossocial.** Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

POLIDORI, Marlis M.; MARINHO-ARAÚJO, Claisy M.; BARREYRO, Gladys Beatriz. **SINAES: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira.** In: Ensaio: avaliação, políticas públicas, educação. Rio de Janeiro, v 14, n. 53, p. 425-436, out./dez. 2006.

ROTHEN, José Carlos. **Ponto e contraponto na Avaliação Institucional: análise dos documentos de implantação do SINAES.** In: Revista Educação: Teoria e Prática, v. 15, n. 27, jul.-dez.-2006, p. 119-137.

ROTHEN, José Carlos; SCHULZ, Almiro. **SINAES: do documento original à legislação.** In: Anais da 28ª Reunião Anual da ANPED. GT 11: Política da Educação Superior. Caxambu, MG, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** 8ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

_____. **A Universidade do Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade.** São Paulo, Editora Cortez, 2004.

SAMPAIO, Helena Maria Sant'Ana. **O ensino superior no Brasil: o setor privado.** São Paulo. Hucitec. FAPESP, 2000.

SAES, Décio Azevedo Marques de. **Preliminares teóricos à análise do modo de presença do direito à educação nos textos constitucionais.** Comunicação apresentada ao GT Educação e História do 14º COLE, Faculdade de Educação / UNICAMP. São Paulo: 2003.

SGUISSARDI, Valdemar. **Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitárias.** In: Anais do I Colóquio Internacional sobre Ensino Superior. Universidade Estadual de Feira de Santana, 2008.

_____. **A avaliação defensiva no “modelo CAPES de avaliação”.** É possível conciliar avaliação educativa com processos de regulação e controle do Estado? In: Revista Perspectiva, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 49-88, jan./jun. 2006.

SOBRINHO, José Dias. **Avaliação da educação superior.** Petrópolis, RJ. Vozes, 2000.

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

_____. **Avaliação Democrática:** para uma Universidade Cidadã. Florianópolis: Insular, 2002.

SOUSA, Clarilza Prado. **Avaliação educacional:** questões metodológicas da avaliação institucional de universidades. In: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia da Educação. PUC-SP, n. 2, junho 1996, p.43-56.

SOUSA, Clarilza Prado; MARCONDES, Anamérica Prado. **Buscando possibilidades para a avaliação institucional da educação superior** In: Revista da Rede de Avaliação Institucional de Educação Superior, RAIES, n. 10, n.4. dez 2005, p.23-38.

TEIXEIRA, Anísio. **Ensino superior no Brasil:** análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

TOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna:** teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis, RJ. Vozes, 1995.

VIANNA, Heraldo Marelím. **Avaliação educacional e o avaliador.** Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1997.

ANEXOS

ANEXO 1

Evolução do Número de Instituições por Natureza e Dependência Administrativa - Brasil 1980-1998

Ano	Total Geral	Universidades					Fac. Integradas e Centros Universitários				Estabelecimentos Isolados				
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	882	65	34	9	2	20	20	1	-	19	797	22	43	89	643
1981	876	65	34	9	2	20	49	1	1	47	762	18	68	126	550
1982	873	67	35	10	2	20	51	-	2	49	755	18	70	122	545
1983	861	67	35	10	2	20	57	-	1	56	737	18	69	111	539
1984	847	67	35	10	2	20	59	-	1	58	721	18	64	108	531
1985	859	68	35	11	2	20	59	-	1	58	732	18	64	102	548
1986	855	76	35	11	3	27	65	-	2	63	714	18	79	115	502
1987	853	82	35	14	4	29	66	-	-	66	705	19	69	99	518
1988	871	83	35	15	2	31	67	-	1	66	721	19	72	89	541
1989	902	93	35	16	3	39	64	-	-	64	745	19	68	79	579
1990	918	95	36	16	3	40	74	-	-	74	749	19	67	81	582
1991	893	99	37	19	3	40	85	-	3	82	709	19	63	78	549
1992	893	106	37	19	4	46	84	-	3	81	703	20	63	81	539
1993	873	114	37	20	4	53	88	-	3	85	671	20	57	80	514
1994	851	127	39	25	4	59	87	-	3	84	637	18	48	81	490
1995	894	135	39	27	6	63	111	5	5	101	648	18	44	66	520
1996	922	136	39	27	6	64	143	4	7	132	643	18	43	67	515
1997	900	150	39	30	8	73	91	-	1	90	659	17	44	72	526
1998	973	153	39	30	8	76	93	-	-	93	727	18	44	70	595

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)