

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE TEOLOGIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

ALEXANDRE GODOY DOTTA

**POLÍTICA PÚBLICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
A EFETIVIDADE DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DO SINAES**

CURITIBA

2009

ALEXANDRE GODOY DOTTA

**POLÍTICA PÚBLICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:
A EFETIVIDADE DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DO SINAES**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, Programa de Pós-graduação em Educação – PPGE, Centro de Teologia e Ciências Humanas – CTCH, Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR.

Orientadora: Prof^a Dr^a Ana Maria Eyng.

CURITIBA

2009

D725p
2009

Dotta, Alexandre Godoy

Política pública da educação superior no Brasil: a efetividade da avaliação institucional no âmbito do SINAES / Alexandre Godoy Dotta; orientadora, Ana Maria Eyng – 2009. godoyalexandre@uol.com.br
166 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2009.
Bibliografia: f.147-166

1. Educação e Estado – Brasil. 2. Políticas públicas. 3. Educação Superior. 4. Política de Avaliação. 5. Sistema Nacional de Avaliação da educação Superior. I. Eyng, Ana Maria. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-graduação em Educação. III. Título.

CDD 20. ed. – 379.8

**ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE EXAME DE DISSERTAÇÃO N.º 572
DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE**

Alexandre Godoy Dotta

Aos vinte dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e nove, reuniu-se na Sala de Defesa de Dissertação - Térreo do Centro de Teologia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, a Banca Examinadora constituída pelos professores: Prof.^a Dr.^a Ana Maria Eyng, Prof.^a Dr.^a Maria Amélia Sabbag Zainko e Prof.^a Dr.^a Maria Lourdes Gisi para examinar a Dissertação do candidato Alexandre Godoy Dotta, ano de ingresso 2007, do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado, Linha de Pesquisa História e Políticas de Educação. O mestrando apresentou a dissertação intitulada “POLÍTICA PÚBLICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: A EFETIVIDADE DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DO SINAES.”, que, após a defesa foi Aprovada pela Banca Examinadora. A sessão encerrou-se às 17:30. Para constar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Observações: _____

Presidente:
Prof.^a Dr.^a Ana Maria Eyng _____

Convidado Externo:
Prof.^a Dr.^a Maria Amélia Sabbag Zainko _____

Convidado Interno:
Prof.^a Dr.^a Maria Lourdes Gisi _____

Prof.^a Dr.^a Maria Elisabeth Blanck Miguel
Diretora do Programa de Pós-Graduação em Educação
Stricto Sensu

AGRADECIMENTOS

O primeiro agradecimento destina-se a Ana Maria Eyng, pela orientação e ensinamentos que possibilitaram a concretização deste trabalho. Sua atenção, compreensão e incondicional apoio, seja nas horas fáceis ou nas difíceis, somados ao exemplo de seriedade e coerência, foram muito importantes para o meu amadurecimento intelectual, profissional e pessoal.

Aos docentes do Programa de Pós-graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, que transmitiram preciosos conhecimentos com muito profissionalismo e competência. Especialmente aos professores que para mim lecionaram: Maria Lourdes Gisi, Peri Mesquida, Lindomar Wesler Boneti e Bortolo Valle.

Às professoras Maria Elisabeth Blanck Miguel e Romilda Teodora Ens, pela especial contribuição metodológica.

À minha família, meus irmãos Fabio Luis Godoy e Bruno Godoy Dotta, pelo reconhecimento e incentivo. Minha mãe Roseli Godoy e minha vovó Dona Dina, que me legou o valor da educação.

Aos meus amigos: Emerson Gabardo e Andrea Roloff Lopes.

Aos colegas do curso que me ajudaram a crescer com suas valiosas contribuições nas aulas, em especial, Sheila Cristina Caron, Diana Gurgel Pegorini, Patrícia Rauli, Ricardo Chiquito e Vera Carmosina da Silva Nallmann.

À Thaís Pacievitch (Pibic) e aos formandos de Pedagogia 2008 (estágio de docência).

Aos integrantes da CPA das IES de Curitiba que, de forma muito gentil, contribuíram com seus posicionamentos.

Por fim, a todos os que, de uma forma ou de outra, contribuíram com amizade, com companheirismo e com sugestões para a realização deste trabalho, gostaria de expressar minha profunda gratidão.



¹ QUINO. *Toda a Mafalda*. Trad. Andrea Stahel M. da Silva; et al. São Paulo: Martins Fontes, 1993, p. 120.

“Todo necio confunde valor y precio”

Antonio Machado
Proverbios y cantares

RESUMO

A dissertação tem como tema a política de avaliação da educação superior proposta pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), com ênfase na atuação da Comissão Própria de Avaliação (CPA). O estudo é de grande importância, pois a CPA se apresenta como um novo e importante componente das práticas atuais de avaliação das Instituições de Educação Superior (IES). O desenvolvimento da investigação pauta-se pelo seguinte questionamento: o processo de auto-avaliação desencadeado pela CPA realmente propicia a melhoria contínua da qualidade institucional ou funciona como instância de legitimação apenas formal da política de avaliação? Possui como objetivo geral analisar as implicações da auto-avaliação institucional na efetivação da política de avaliação, segundo o posicionamento dos integrantes da CPA. A pesquisa orienta-se a partir de uma abordagem qualitativa com informações coletadas por entrevistas estruturadas, busca-se relacionar as concepções que os integrantes da CPA possuem à respeito do processo de avaliação. A reflexão se pauta na fundamentação teórica do trabalho que se desenvolve abordando as modificações das políticas públicas para a educação promovidas pelo Estado frente às influências do liberalismo de mercado; posiciona-se no ambiente nacional e trata-se das políticas para a educação superior, desdobrando a questão da avaliação da qualidade da educação sendo enfatizada a mais recente metodologia criada pelo SINAES. Discute-se algumas considerações da avaliação e da qualidade no ambiente educacional. Por fim busca levantar os posicionamentos dos integrantes e analisa as informações coletadas mediante um estudo de campo de onze IES de Curitiba. A análise da pesquisa de campo resultou nas seguintes conclusões: a) apesar de todas as IES possuírem indivíduos representantes de toda a comunidade acadêmica, são relatados problemas de participação na maioria dos segmentos; b) a eleição dos integrantes da CPA não ocorre de maneira democrática; c) a instituição do processo de avaliação só foi realizada após a determinação normativa (em 82% das IES); d) as dimensões avaliadas concentram-se em dois tipos: em relação ao professor e dos serviços e instalações; e) a avaliação não levanta a opinião da comunidade externa em 55% das IES, do mesmo modo ocorre com os técnico-administrativos (45%); f) 36% dizem não acompanhar os resultados da avaliação externa; 54% desconheciam o CPC (recente indicador do MEC). Destaca-se que todos os entrevistados são docentes e que 82% são mestres ou doutores, assim como 82% são presidentes, porém as funções da avaliação definidas pelos entrevistados aproximaram-se da concepção positivista (82%). Os principais autores que subsidiaram o estudo foram: Bandeira (2005), Barreyro e Rothen (2003), Batista (1994), Bittencourt (2008), Bobbio (2002), Briani (2000), Brunet (1997), Catani e Oliveira (2002), Chauí (2001, 2003), Coelho (2005), Cunha (2007), Cury (1997, 2007), Dias Sobrinho (1995a, 1995b, 1998, 2002a, 2002b), Fávero (2004, 2006), Fernandes (2008), Fonseca (1992), Gentili (2005), Ghiraldelli Júnior (2006), Gisi (2003), Gounet (1999), Harvey (2002), Hobsbawn (1995), Jackson (2005), Leite (2005), Macedo (2005), Machado (2001), Martins (2002), Mendonça (2000), Morais (2002), Morosini (1997), Padrós (2003), Pereira (2001), Pochmann (2004), Ristoff (1995, 1997, 2003), Romanelli (2007), Rothen (2006, 2008), Santos (2005), Sguissardi (2003, 2006a, 2006b), Silva e Eyng (2007), Siqueira (2004), Veiga (2007), Verhine e Dantas (2005), Yarzabal (2002), Zainko e Coelho (2005). Ainda foram usados os documentos da ANDES (2003), da CEA (2007), da CNRES (1985), da CONAES (2004) e do INEP (2004a, 2004b, 2006a, 2006b, 2007, 2008a, 2008b, 2008c).

Palavras-chave: Políticas Educacionais, Avaliação da Qualidade, Educação Superior, Auto-Avaliação, Comissão Própria de Avaliação – CPA.

ABSTRACT

The subject of this dissertation is the higher education assessment policy proposed by the '*Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior –SINAES*' (National System for the Assessment of Higher Education) focusing the performance of the '*Comissão Própria de Avaliação – CPA*' (Evaluation Committee). This study is very important because the Evaluation Committee is a new and important tool for the current evaluation practices of the '*Instituições de Educação Superior – IES*' (Higher Education Institutions). The development of this research is grounded on the following questions: does the self-evaluation process triggered by the Evaluation Committees actually enable the continuous improvement of the institutional quality or does it work solely as a formal means of legitimizing the assessment policy? Does it have as a general purpose the analysis of the implications of institutional self-evaluation for the evaluation policy according to the Evaluation Committee members' point of view? The research follows a qualitative approach with data collected through structured interviews aiming to enlist the conceptions that the Evaluation Committee members have on the evaluation process. The reflection is based on the theoretical principles of this paper which develops itself approaching the changes underwent by public policies promoted by the Administration under the influences of market liberalism; it deals with the domestic environment and focus the policies for higher education, unfolding the issue of the assessment of the education quality emphasizing the latest methodology created by the National System for the Assessment of Higher Education. Some considerations concerning evaluation and the quality of the educational environment are discussed in this work. Lastly, this paper seeks to establish the members' stance on this matter and it analyzes the data collected through a field study encompassing eleven Higher Education Institutions of Curitiba. The analysis of the field survey resulted in the following conclusions: a) notwithstanding the fact that the Higher Education Institutions have individuals representing the entirety of the academic community, participation problems in the majority of the segments have been reported; b) the election of the Evaluation Committee members does not occur in a democratic fashion; c) the establishment of the evaluation process took place only after specific ruling (in 82% of the Higher Education Institutions); d) the evaluated dimensions are centered in two types: anent the teacher and the services and facilities; e) the evaluation does not consider the opinion of the outer community in 55% of Higher Education Institutions, the same occurs with technicians and administrative personnel (45%); f) 36% report that they do not follow the results concerning external evaluation; 54% did not know about the CPC (a recent index settled by the Ministry of Education and Culture). All of the interviewed subjects are teachers – and 82% are professors or doctors, as well as 82% are presidents – but the evaluation functions as defined by them approximated the positivist conception (82%). The main scholars referred to for this paper were: Bandeira (2005), Barreyro and Rothen (2003), Batista (1994), Bittencourt (2008), Bobbio (2002), Briani (2000), Brunet (1997), Catani and Oliveira (2002), Chauí (2001, 2003), Coelho (2005), Cunha (2007), Cury (1997, 2007), Dias Sobrinho (1995a, 1995b, 1998, 2002a, 2002b), Fávero (2004, 2006), Fernandes (2008), Fonseca (1992), Gentili (2005), Ghiraldelli Júnior (2006), Gisi (2003), Gounet (1999), Harvey (2002), Hobsbawn (1995), Jackson (2005), Leite (2005), Macedo (2005), Machado (2001), Martins (2002), Mendonça (2000), Morais (2002), Morosini (1997), Padrós (2003), Pereira (2001), Pochmann (2004), Ristoff (1995, 1997, 2003), Romanelli (2007), Rothen (2006, 2008), Santos (2005), Sguissardi (2003, 2006a, 2006b), Silva and Eyng (2007), Siqueira (2004), Veiga (2007), Verhine e Dantas (2005), Yarzabal (2002), Zainko and Coelho (2005). The following documents were also used: ANDES (2003), CEA (2007), CNRES (1985), CONAES (2004) and INEP (2004a, 2004b, 2006a, 2006b, 2007, 2008a, 2008b, 2008c).

Key Words: Educational Policies, Quality Assessment, Higher Education, Self-Evaluation, Evaluation Committee – CPA.

LISTA DE SIGLAS

ABI	–	Associação Brasileira de Imprensa
ABRUEM	–	Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
ACE	–	Avaliação das Condições de Ensino
ACG	–	Avaliação de Cursos de Graduação
ACO	–	Avaliação das Condições de Oferta
AGCS	–	Acordo Geral sobre Comércio e Serviços
ANDES	–	Associação dos Docentes do Ensino Superior
ANDIFES	–	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais
ANUP	–	Associação Nacional de Universidades Particulares
AVALIES	–	Avaliação das Instituições de Educação Superior
BIRD	–	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	–	Banco Mundial
CAPES	–	Fundação Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEA	–	Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior
CEE	–	Comissão de Especialista de Ensino
CFE	–	Conselho Federal de Educação
CINAEM	–	Comissão Interinstitucional Nacional de Avaliação do Ensino Médico
CNA	–	Comissão Nacional de Avaliação
CNE	–	Conselho Nacional de Educação
CNPq	–	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNRES	–	Comissão Nacional para a Reforma do Ensino Superior
CONAD	–	Congresso Nacional de Associações Docentes
CONAES	–	Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior
CPA	–	Comissão Própria de Avaliação
CPC	–	Conceito Preliminar do Curso
CRESALC	–	Conferência Regional da América Latina e do Caribe sobre a Educação Superior
CRUB	–	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CRUESP	–	Conselho de Reitores das Universidades Estaduais de São Paulo
ENADE	–	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	–	Exame Nacional de Cursos
ENCCEJA	–	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ENEM	–	Exame Nacional do Ensino Médio
FORGRAD	–	Fórum de Pró-Reitores de Graduação e Planejamento
GATS	–	<i>General Agreement on Trade in Services</i>
GERES	–	Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior
GTRU	–	Grupo de Trabalho da Reforma Universitária
IDD	–	Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados
IDEB	–	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IES	–	Instituição de Educação Superior
IGC	–	Índice Geral de Curso
INEP	–	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
ISO	–	<i>International Organization for Standardization</i>
LDB	–	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	–	Ministério da Educação e Cultura
NBR	–	Norma Brasileira de Regulamentação
OAB	–	Ordem dos Advogados do Brasil
OMC	–	Organização Mundial do Comércio
ONU	–	Organizações das Nações Unidas
PAIDEIA	–	Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área
PAIUB	–	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	–	Programa de Avaliação e Reforma Universitária
PIB	–	Produto Interno Bruto
PNE	–	Plano Nacional da Educação
PNUD	–	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPC	–	Projeto Pedagógico do Curso
PPI	–	Projeto Pedagógico Institucional
PPP	–	Parceria Público-privada
PROUNI	–	Programa Universidade Para Todos
REUNI	–	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAEB	–	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SBPC	–	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SESu	–	Secretaria de Ensino Superior
SINAES	–	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SUS	–	Sistema Único de Saúde
UNE	–	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	–	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	–	<i>The United Nation Childen´s Fund</i>
URSS	–	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	–	<i>United States Agency for International Development</i>

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: TIPOS DE CURSOS OFERTADOS NO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO	46
TABELA 2: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE IES PRIVADAS NO BRASIL DE 1980-2007	52
TABELA 3: ANO DE FUNDAÇÃO E ORIGEM DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS (1965-2006)	66
TABELA 4: CRONOLOGIA DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL (1961-2003)	77
TABELA 5: CATEGORIAS DA AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NO SINAES	93
TABELA 6: DIMENSÕES E PESOS DA AVALIAÇÃO EXTERNA DAS IES NO SINAES	94
TABELA 7: QUADRO COMPARATIVO ENTRE AS DIRETRIZES DA PROPOSTA DA CEA E A LEI INSTITUIDORA DO SINAES	96
TABELA 8: PÚBLICO ALVO E FUNÇÃO DOS INDICADORES DO ENADE SEGUNDO O INEP	98
TABELA 9: PESO DAS VARIÁVEIS QUE COMPÕEM O CPC.....	100
TABELA 10: COMPOSIÇÃO DA VARIÁVEL INSUMO.....	100
TABELA 11: CRONOLOGIA DO IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DO SINAES (2003-2008).....	102
TABELA 12: PARÂMETROS DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR	110
TABELA 13: ESTRATIFICAÇÃO E COMPOSIÇÃO DA AMOSTRA.....	111
TABELA 14: CARACTERÍSTICAS DAS IES ESTUDADAS	113
TABELA 15: OFERTAS DE CURSOS DAS IES ESTUDADAS.....	113
TABELA 16: NÚMERO DE REPRESENTANTES POR SEGMENTO DAS CPA ESTUDADAS.....	114
TABELA 17: A EXPERIÊNCIA DOS ENTREVISTADOS DAS IES ESTUDADAS	115
TABELA 18: GRADUAÇÃO DOS ENTREVISTADOS	115
TABELA 19: PRODUÇÃO ACADÊMICA NOS ÚLTIMOS TRÊS ANOS DOS ENTREVISTADOS	116
TABELA 20: REGIME DE TRABALHO DOS ENTREVISTADOS	116
TABELA 21: ATRIBUIÇÕES DOS ENTREVISTADOS NA CPA	117
TABELA 22: PERIODICIDADE DAS AVALIAÇÕES PROMOVIDAS NAS IES ESTUDADAS.....	122
TABELA 23: SEGMENTOS QUE PARTICIPAM COMO AVALIADORES DAS IES ESTUDADAS ...	122
TABELA 24: RESPONSABILIDADE E AUTORIDADE SOBRE AVALIAÇÕES	125
TABELA 25: EXPOSIÇÃO DOS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES.....	126

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O ESTADO, A EDUCAÇÃO E O CAPITALISMO	20
2.1 ASPECTOS DO MODELO DE PRODUÇÃO FORDISTA E SUAS INFLUÊNCIAS NO ESTADO E NA EDUCAÇÃO	20
2.2 ASPECTOS DO MODELO DE PRODUÇÃO TOYOTISTA E SUAS INFLUÊNCIAS NO ESTADO E NA EDUCAÇÃO	32
3 O CENÁRIO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	44
3.1 A DIVERSIFICAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR	44
3.2 A EXPANSÃO DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR	60
4 A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	73
4.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO	73
4.2 O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	89
5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DA PESQUISA DE CAMPO	109
5.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA DE CAMPO	109
5.2 PERFIL E CARACTERÍSTICAS DA AMOSTRA	112
5.3 O POSICIONAMENTO DOS INTEGRANTES DA CPA E INDÍCIOS DA PESQUISA	117
5.3.1 A Constituição das Comissões Próprias de Avaliação Institucional	118
5.3.2 A auto-avaliação instituída nas Instituições de Educação Superior	121
5.3.3 A política pública de avaliação da educação superior	127
5.3.4 O conceito de avaliação para os entrevistados	130
5.3.5 A efetividade da auto-avaliação para a melhoria da qualidade da educação	138
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	141
REFERÊNCIAS	147

1 INTRODUÇÃO

A avaliação da educação requer significativa atenção do campo acadêmico e governamental, principalmente pelas suas características política e social. São diversos os estudos realizados por meio de processos avaliativos pelos Estados contemporâneos, que visam conferir a qualidade da educação. Países com governos democráticos como os EUA, França, Inglaterra, Portugal, Espanha, Argentina, Chile, México e outros, possuem um modelo de avaliação implantado pelo Estado. Organismos internacionais com interesses multilaterais apresentam uma grande quantidade de informações a respeito do assunto.²

A importância política e relevância social da educação a faz ser compreendida como um bem público e direito de todos os cidadãos.³ Neste sentido a Declaração Universal dos Direitos do Homem é um marco histórico. No tratado a educação é entendida como meio para desenvolvimento do ser humano, e ainda, esta normativa destaca a importância da qualidade educacional como efetivo direito:

sem uma educação suficiente e de qualidade, restringe-se acentuadamente o direito a receber informações e opiniões e difundi-las sem limitação de fronteiras, por qualquer meio de expressão (artigo XIX); torna-se impossível a adequada satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais, indispensáveis para a dignidade e o livre desenvolvimento da personalidade (artigo XXII); limita-se o direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias (artigo XXIII). Corta-se o direito a participar na vida cultural, a gozar das artes e a participar no progresso científico e nos benefícios que dele resultem (artigo XXVII); e, em geral, faz-se difícil ou impossível desfrutar dos direitos humanos e da cidadania e contribuir a que outros também o façam, pois uma pessoa não educada é totalmente incapaz de cumprir cabalmente com seus deveres, bem como desfrutar plenamente de seus direitos (GORCZEWSKI, 2005. p. 1291).

A avaliação da educação se desenvolveu de diferentes maneiras em cada

² Destaca-se os estudos de: AVERBUG, Marcello. **Implantação da Estratégia do BID no Brasil: 1994 – 2002**. Washington: Abril, 2003. E ainda: BARROS, Flávia Lessa de. **Accountability de agências financeiras de cooperação multilateral: Os casos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento e seus desdobramentos no Brasil. Uma contribuição para a reflexão crítica sobre a democracia na ordem global**. Instituto de Pesquisa e Assessoria sobre Desenvolvimento e Globalização Trabalho realizado para a Action Aid – Brasil. Brasília: Março, 2006.

³ cf.: ZAINKO Maria Amélia Sabbag. Educação superior como bem público: projeto estratégico para o estado. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 3, n.7, p. 219-220, set./dez. 2002.

localidade obedecendo a organização de cada país, em geral entendendo a educação como um direito social e por isso, uma atividade de interesse público. Compreendida por este viés político-social é que a avaliação da qualidade da educação foi desenvolvida pelos poderes legislativo e administrativo dos Estados.

No Brasil o direito à educação é consagrado em termos formais na Constituição de 1988. A qualidade da educação é citada em quatro momentos: (1) toda educação será prestada com o princípio de garantia do padrão de qualidade (artigo 206); (2) a avaliação da qualidade será efetivada pelo poder público – Estado (artigo 209); (3) um padrão mínimo de qualidade do ensino será equalizado por um sistema federal de ensino (artigo 211); (4) o plano nacional da educação deve conduzir a melhoria da qualidade do ensino (artigo 212). Por conseqüência, os documentos editados pelo legislativo (infra-constitucional) positivam a garantia da qualidade da educação, como se pode observar nos princípios e fins da educação nacional da LDB (que reforçam os princípios da Constituição), e ainda, o seu artigo 70, ao prever estudos e pesquisas com a finalidade de melhoria da qualidade e expansão do ensino.

As políticas públicas de avaliação da qualidade são motivadas principalmente pelo consenso em torno da necessidade de se equalizar um padrão mínimo de melhoramento para o setor. No Brasil, assim como na maioria dos países ocidentais, a função de avaliar e regular a prestação do serviço público de educação é atribuída ao Estado. Por sua vez os estabelecimentos de ensino são instituições sociais, com atribuições definidas e precisas (fazer ciência; produzir conhecimentos teóricos e práticos). Porém, em tempos atuais, nenhuma caracterização das suas funções parece ser mais adequada do que a promoção da formação humana, ou seja, a formação do cidadão, a construção de cidadania e, conseqüentemente, contribuição com o desenvolvimento da sociedade.

As Instituições de Educação Superior (IES) se apresentam cada vez mais carentes de recursos (às públicas principalmente), embora simultaneamente sejam chamadas para participar mais ativamente das agudas carências dos setores sociais e econômicos, principalmente na América Latina. Esta situação exige uma nova postura de gestão e planejamento, mais pró-ativa, visando a própria sobrevivência da IES. “Este cenário produz as condições de emergência de questionamentos a

respeito da produtividade e da eficiência das instituições de educação superior, e então, a urgência e as bases de um determinado modelo de avaliação” (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 184).

A natureza política e social não se separa da avaliação, pois o estabelecimento educacional é considerado uma instituição social e com funções públicas (do ponto de vista de seu funcionamento e de sua natureza). A avaliação:

deve ser um processo socialmente organizado e promovido por atores sociais com legitimidade e competência técnica, ética e política institucionalmente conferidas e reconhecidas. Esses atores sociais agem com instrumentos, objetivos, critérios e metodologias construídos também socialmente e tornados públicos. Os principais momentos dessa avaliação institucional são: (a) constituição dos agentes ou sujeitos pessoais comprometidos com o processo de (b) constituição do objeto e correlativamente dos objetivos, (c) estabelecimento dos critérios, normas, metodologia e instrumentos que implicam na (d) produção dos juízos de valor e dos dispositivos para a transformação das realidades avaliativas (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 114).

Com este intuito, desde 2004 o Brasil vem implantando um novo modelo de política de avaliação para educação superior inspirado na antiga proposta do PAIUB⁴: o SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), criado por lei (Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004). Todavia existem muitos focos de resistência à implantação da nova sistemática, principalmente por causa da má experiência vivenciada no passado, que foi voltada para a avaliação de produto ou resultado, em razão do que permanece uma forte polêmica, que não tende a ser esgotada em curto espaço de tempo. É possível, contudo, identificar uma real inovação na política atual quando verificado o seu caráter sistemático, que engloba diversos instrumentos para promover o respectivo processo avaliativo.

Nestes termos a Lei garante que o SINAES finalidade melhorar a qualidade da educação brasileira. No seu primeiro artigo assim está destacado:

⁴ BOTH, Ivo José; et al. Avaliação Institucional vista à Melhoria da Qualidade Universitária: resgate de uma primeira experiência avaliativa (1994-1995). **Publicatio UEPG**, Ciências Humanas, v. 8, p. 79-96, 2000.

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, nos termos do art. 9º, VI, VIII e IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (Lei n. 10.861).

O sistema deve ser estruturar uma política de avaliação conforme segue:

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

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

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

III - o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;

IV - a participação do corpo discente, docente e técnico administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

Parágrafo único. 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 (Lei n. 10.861).

Do ponto de vista operacional, o redesenho da política promovido pelo SINAES propõem a criação de novos órgãos avaliativos dentre os quais destaca-se a Comissão Própria de Avaliação (CPA), a ser instituída no âmbito interno das IES, segundo, ainda, os termos do artigo 11 da referida lei:

Art. 11. Cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação - CPA, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei, com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP, obedecidas as seguintes diretrizes:

I - constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos;

II - atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior (artigo 11 da Lei n. 10.861).

Como parte do novo sistema criado, a CPA representa em termos orgânicos e funcionais a tentativa de implantação, por parte do Estado, de uma peculiar política de avaliação, agora voltada de forma mais eficaz para o universo específico da IES avaliada, no sentido de promover uma cultura de avaliação. Desse modo, a Comissão Especial de Avaliação (CEA) na sua proposta assim descreve:

O foco principal dos processos avaliativos são as IES, exceto para os casos de instituições que só possuam um curso. A avaliação aqui priorizada é a institucional, sob três aspectos:

- a) o objeto de análise é o conjunto de dimensões, estruturas, relações, atividades, funções e finalidades de uma IES; dentre outros aspectos, ensino, pesquisa, extensão, administração, responsabilidade e compromissos sociais, formação, etc;
- b) os sujeitos da avaliação são os conjuntos de professores, estudantes, funcionários e membros da comunidade externa, especialmente convidados ou designados; e
- c) os processos avaliativos seguem os procedimentos institucionais e se utilizam da infra-estrutura da própria instituição (CEA, 2007, p. 99-100).

Todavia, a tentativa de implantação deste plano esbarra nas perenes dificuldades práticas de adoção de um sistema avaliativo realmente excelente para a IES, e na medida do possível consensual, de avaliação dos aspectos qualitativos da educação. Mesmo a legislação regulamentar da matéria sendo recente já é possível ser percebida um significativo descompasso entre as esferas do “ser” e do “dever ser” em termos de melhoria da qualidade educacional, pois a mera determinação normativa (o dever ser) nem sempre promove uma efetiva realização das diretrizes estabelecidas (o ser).⁵

Cabe salientar que é responsabilidade da CPA administrar o processo de avaliação institucional no âmbito da IES, que se constitui pela avaliação externa, avaliação interna (auto-avaliação) e meta-avaliação (re-avaliação). Os três lados deste triângulo ocorrem em momentos distintos do tempo e complementam-se

⁵ A proposta do trabalho se insere na esfera do “ser”, ou seja, verificar se as IES cumprem com o “dever ser”; notadamente as normas implementadas pela política de avaliação superior. Ver Carlos Ari Sundfeld (2001, p.123-126).

quando a avaliação passa a ser considerada como um ciclo. Deste modo a avaliação interna tem a finalidade de fornecer subsídios para a avaliação externa, que por sua vez alimenta os novos processos internos ou externos, ou seja, a meta-avaliação.

A CPA precisa estar capacitada para compreender a complexidade da avaliação como um mecanismo sistêmico, contínuo, criterioso e com a finalidade de integrar toda a comunidade acadêmica democraticamente. Para isso torna-se necessário o desenvolvimento de uma adequada capacidade para planejar, implementar ações de levantamento de dados, analisar as informações, realizar um balanço crítico, e emitir relatórios parciais e finais, além de divulgar estas informações da IES como um todo. Sendo assim, a avaliação se apresenta como uma ferramenta para gestão e controle dos rumos da instituição e da política pública educacional e em qualquer desvio, as informações subsidiarão a tomada de decisões corrigindo ou aperfeiçoando o sistema.

Dias Sobrinho (2000) salienta que a avaliação não se esgota em nenhum resumo de dados internos ou externos, nem em uma única e isolada análise, pois “deve ser dinâmica a prospectiva, contínua e aberta, como a realidade que ela quer compreender e transformar” (2000, p. 128). É preciso compreender que a avaliação proporciona o aprimoramento da instituição. Nestes termos, o projeto de avaliação institucional se configura como estratégia na gestão da produção acadêmica que almeje a conquista de uma maior autonomia com vistas à construção de um projeto emancipatório e de aprimoramento da sua identidade.

A CPA se apresenta como um novo e importante agente integrante das práticas avaliativas na educação superior brasileira, pois atua diretamente nos rumos das políticas educacionais e da própria IES. No SINAES a CPA é compreendida como um órgão de adaptação à realidade única de cada uma das instituições. Assim, qualquer apontamento falho da comissão pode levar a instituição ao atraso ou até mesmo comprometer a pertinência da própria viabilidade institucional.

Por estes motivos, parece não somente oportuno, mas absolutamente adequado, propor um estudo aprofundado sobre a efetividade da CPA, que pode tornar-se um legítimo mecanismo de alocação de eficiência adaptativa⁶ aplicada às mudanças da sociedade, com vistas à melhoria contínua da qualidade da educação, ou pode tornar-se um conservador instrumento de legitimação apenas formal das políticas públicas de avaliação.

Existem muitos problemas no entorno das IES e das CPA, desde a sua composição até as suas atribuições, especialmente porque, em geral, há uma má compreensão do processo de avaliativo, muitas vezes por conta de equivocadas experiências ocorridas no passado (maior exemplo é o Exame Nacional dos Cursos – Provão; Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995), ou até mesmo, da incongruente transposição de conceitos típicos da administração científica para a educação.

Desse modo, torna-se necessário o estudo problematizado da organização, das funções e, notadamente da efetividade da CPA como uma adequada instância avaliativa, dentro da proposta de incrementação contínua da qualidade da educação superior brasileira.

Ademais, é necessário destacar a importância do estudo específico do tema proposto, qual seja, “Política de Avaliação da Educação Superior no Brasil: a efetividade da auto-avaliação institucional no âmbito do SINAES”. Ressalta-se que como parte do programa instituído pelo SINAES, a fundação obrigatória da CPA representa em termos orgânicos e funcionais a tentativa de implantação, por parte do Estado, de uma política educacional voltada tanto para os aspectos quantitativos quanto aos qualitativos (esta última, uma novidade em termos de normatização pública). Mesmo assim acredita-se que existem focos de resistência à nova sistemática, notadamente por parte das IES privadas e, em alguns casos, dos próprios alunos. Esta resistência acaba retratando uma forte polêmica, que não tende a ser reduzida em curto espaço de tempo.

⁶ Termo utilizado para referir-se a ótima capacidade promover mudanças adaptativas. (GABARDO, 2002, p. 30). Referindo exclusivamente ao setor educacional. Trigueiro (2004, p. 16) defende que: “a busca da qualidade é vetor principal vetor das transformações na vida acadêmica contemporânea. É em relação a essa premissa que se dirige o esforço adaptativo da instituição ao seu ambiente externo e aos novos desafios percebidos internamente”.

Neste contexto, assume-se como objeto da pesquisa a política de avaliação institucional, com ênfase na atuação das CPA no âmbito interno das IES. Guia-se por meio de estudos bibliográficos e pesquisa de campo, além de serem observados os documentos oficiais emitidos pelo Estado; destaca-se a proposta para a política de avaliação realizada pela CEA (2007), a Lei criadora do SINAES (Lei nº 10.861) e a Diretriz do CONAES (2004).

O SINAES não é uma política pública totalmente centralizada no Estado, pois delega uma série de responsabilidades à CPA. E o processo de avaliação interna precisa ser levado em consideração para qualquer outro tipo de análise externa. Por isso esta peculiaridade é a determinante que garante a legitimidade da política de avaliação, estabelecendo-se pelo respeito à identidade e à diversidade das IES atuantes no setor. Isso implica que sua efetividade política em prol da qualidade educacional depende primariamente dos agentes internos da IES, notadamente da gestão do processo avaliativo realizada pela CPA.

Não se esquecendo de perceber as demais determinantes em torno do problema toma-se como questão de pesquisa: “O processo de auto-avaliação desencadeado pela CPA propicia a melhoria contínua da qualidade institucional e/ou funciona como instância de simples legitimação formal da política de avaliação?”

O objetivo geral da pesquisa é:

Analisar as implicações da auto-avaliação institucional na efetividade da política de avaliação do SINAES segundo o posicionamento dos membros da CPA.

Os objetivos específicos são:

- descrever os posicionamentos que os integrantes das CPA possuem de avaliação;
- analisar os aspectos avaliados na auto-avaliação promovida pelas CPA;
- verificar o posicionamento dos integrantes das CPA sobre o conceito preliminar de curso.

Após definidas as balizas centrais da dissertação, cabe salientar que o seu conteúdo apresenta-se dividido em quatro partes distintas. A primeira explora a relação entre o Estado e a educação durante o desenvolvimento do capitalismo no século XX. Descreve o surgimento do modelo de produção fordista e toyotista e as suas influências na organização do Estado e da educação. Acredita-se que este resgate histórico sirva para a compreensão do berço das políticas públicas de avaliação da educação.

A metodologia do trabalho esteve pautada em estudo teórico bibliográfico pela análise de uma série de autores; destaca-se como os principais: Bandeira (2005), Barreyro e Rothen (2003), Batista (1994), Bittencourt (2008), Bobbio (2002), Briani (2000), Brunet (1997), Catani e Oliveira (2002), Chauí (2001, 2003), Coelho (2005), Cunha (2007), Cury (1997, 2007), Dias Sobrinho (1995a, 1995b, 1998, 2002a, 2002b), Fávero (2004, 2006), Fernandes (2008), Fonseca (1992), Gentili (2005), Ghiraldelli Júnior (2006), Gisi (2003), Gounet (1999), Harvey (2002), Hobsbawn (1995), Jackson (2005), Leite (2005), Macedo (2005), Machado (2001), Martins (2002), Mendonça (2000), Morais (2002), Morosini (1997), Padrós (2003), Pereira (2001), Pochmann (2004), Ristoff (1995, 1997, 2003), Romanelli (2007), Rothen (2006, 2008), Santos (2005), Sguissardi (2003, 2006a, 2006b), Silva e Eying (2007), Siqueira (2004), Veiga (2007), Verhine e Dantas (2005), Yarzabal (2002), Zainko e Coelho (2005). Ainda foram usados os documentos da ANDES (2003), da CEA (2007), da CNRES (1985), da CONAES (2004) e do INEP (2004a, 2004b, 2006a, 2006b, 2007, 2008a, 2008b, 2008c).

Num segundo momento buscou-se um posicionamento no ambiente nacional, e tratou-se das políticas para a educação superior no Brasil, para assim, desdobrar nas de avaliação da educação superior, enfatizando a mais recente política criada pelo SINAES. Neste momento não se esqueceu de discutir as considerações da avaliação e da qualidade no ambiente educacional. Por fim, o último capítulo explicita os aspectos da pesquisa de campo realizada com onze docentes integrantes de CPA instituídas em diferentes IES de Curitiba. A metodologia da pesquisa empírica recebeu uma atenção especial e está descrita de maneira aprofundada no capítulo destinado à análise da pesquisa de campo (item 5.1). Porém destaca-se que a pesquisa foi construída a partir de um viés qualitativo e de reflexões analítico-críticas.

2 O ESTADO, A EDUCAÇÃO E O CAPITALISMO

Este capítulo explora as relações do Estado com a educação e as mudanças do capitalismo no século XX. Busca destacar o berço das políticas públicas de avaliação da qualidade na educação frente às influências do modelo de produção fordista e o toyotista. Estrutura-se por meio de uma análise crítico-reflexiva do contexto histórico das políticas de Estado, especialmente o do Brasil e da América Latina. Fundamenta-se sob as perspectivas apresentadas pelas referências dos seguintes autores: David Harvey (2002), Enrique Serra Padrós (2000), Eric Hobsbawn (1995), Idalberto Chiavenato (2000), José Dias Sobrinho (2002a), Jurjo Torres Santomé (1998), Luiz Alberto Muniz Bandeira (2005), Luiz Carlos Bresser Pereira (2001), Marcio Pochmamm (2004), Maria Lourdes Gisi (2003), Marilena Chauí (2003), Norberto Bobbio (2002), Pablo Gentili (2005), Paulo Nogueira Batista (1994), Thomas Gounet (1999) e Vanilda Paiva (2001).

2.1 ASPECTOS DO MODELO DE PRODUÇÃO FORDISTA E SUAS INFLUÊNCIAS NO ESTADO E NA EDUCAÇÃO

O Estado de bem-estar social é resultado de um contexto histórico específico do século XX, trata-se do período posterior à Segunda Guerra Mundial que foi denominada de a *Era Ouro*, ou os *Trinta Anos Gloriosos* (HOBSBAWN, 1995). O que se configurou na ocasião, entre as décadas de 1940 e 1970, foi uma espantosa expansão do mundo capitalista decorrente do crescimento econômico proporcionado pela assimilação do modelo fordista na produção, grande desenvolvimento social e garantia dos direitos humanos (PADRÓS, 2003, p. 229).

O fordismo surgiu nos EUA e inicialmente limitava-se à produção de automóveis de Henry Ford (1863-1947). Baseava-se nos estudos realizados por Frederick Winslow Taylor (1856-1915) publicados no livro *Administração de Oficinas* (1903) e *Princípios da Administração Científica* (1911). Sinteticamente as idéias de Taylor estavam fundamentadas em: 1) estudo de tempo e padrão de produção; 2) supervisão funcional; 3) padronização das máquinas, ferramentas, instrumentos e

materiais; 4) planejamento de tarefas e cargos; 5) tratamento das exceções aos padrões esperados; 6) premiação de produção pela execução eficiente das tarefas; 7) definição de rotinas de trabalho (CHIAVENATO, 2000, p. 52-55).

Quando Ford implantou os princípios da administração científica nas suas fábricas, os benefícios desta nova racionalidade produtiva logo foram percebidos, principalmente por meio dos indicadores de tempo, custo, quantidade e lucro. A montagem de uma unidade foi reduzida para 1h30min e em 1913, já eram produzidos 800 carros por dia (GOUNET, 1999, p. 6-7). Destaca-se que anteriormente se despendia de 12h30min para que um mecânico isoladamente montasse de maneira artesanal somente um veículo. A racionalização da produção na linha de montagem padronizou o processo de fabricação resultando no consumo em massa.

Entretanto existia forte resistência à alienação⁷ presente nesta nova racionalidade de produção observada na especialização dos mecânicos que se acrescentava à crença disseminada de que a máquina provocava o desemprego do homem. Para cooptar a mão-de-obra Ford dobrou os salários e reduziu a jornada de trabalho, além de determinar uma remuneração mínima de cinco dólares por oito horas de serviço para seus empregados (GOUNET, 1999, p. 8).

Por meio de uma avaliação de “boa conduta” os funcionários recebiam diversos outros prêmios e benefícios, dentre as quais o que mais se destaca foi a repartição de uma parte do controle acionário da Ford Motor Co. entre os operários da empresa em 1914. Desta forma se inaugurou a produção em massa, pois Ford conseguiu baixar os preços e dominar o mercado de automóveis no EUA. Em 1926 a empresa já possuía 88 montadoras, empregava 150 mil pessoas, fabricava dois milhões de carros ao ano. Os concorrentes tiveram que se adaptar, copiando o exemplo, ou decretar falência (CHIAVENATO, 2000, p. 67; GOUNET, 1999, p. 8-9).

No âmbito mundial a maturidade do fordismo como regime de acumulação só foi atingida na década de 1940, implantando-se com maior firmeza na Europa e

⁷ “O uso corrente do termo designa, freqüentemente em forma genérica, uma condição psicossociológica de perda da própria identidade individual ou coletiva, relacionada com uma situação negativa de dependência e de falta de autonomia” (BOBBIO, 2002, p. 20). Nestes termos a alienação do operário é resultante da sua integração na produção por meio de tarefas executivas despersonalizadas sem ter nenhum poder de decisão.

no Japão. As políticas de Estado seguiam um ideário capitalista dentro de esquemas de integração e cooperação. O movimento em prol da união dos Estados reconhecidos nos tratados de Bruxelas (1949) e de Paris (1951) pode ser observado hoje tanto na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), quanto, e principalmente, na União Européia.⁸

É diante da necessidade de se construir um projeto mundial para garantir a paz, evitar a crise ou recessão que se promoveu uma nova configuração do papel Estado, que deveria ficar responsável pelo equilíbrio de poder entre o trabalho e o capital (HARVEY, 2004, p. 125-131; PADRÓS, 2003, p. 241).⁹

O surgimento do Estado de bem-estar social, segundo Hobsbawm (1995, p. 265), é resultante de “uma espécie de casamento entre liberalismo econômico e democracia social”. O arcabouço teórico deste modelo de Estado está na obra *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, publicada pelo economista britânico John Maynard Keynes em 1936. “A sua proposta fundamental defendia o estímulo da demanda e o aumento da produção, da renda e do emprego através do Estado. (...) [O poder público deveria] corrigir os defeitos do mercado objetivando um capitalismo eficiente” (PADRÓS, 2003, p. 237).

Um último elemento a destacar para a compreensão do desenvolvimento global da sociedade do pós-guerra é a pesquisa científica e os avanços tecnológicos produzidos. A guerra atingira toda a estrutura produtiva. Matérias-primas, energia, equipamentos, sistemas de montagem. A complexidade e o custo das novas tecnologias acentuaram a dependência em relação ao grande capital. Por outro lado, a velocidade na aquisição de

⁸ Neste contexto é que se destaca a criação de entes responsáveis por políticas multilaterais como o Banco Mundial (1944), o Fundo Monetário Internacional (1945) e, principalmente, a ONU (1945). A concretização destes entes pode ser verificada no acordo de Bretton Woods que ocorreu em 1944, encontro que reuniu 44 países no período final da guerra. O Evento possuía como objetivo garantir a dinâmica econômica, engrenar o funcionamento da indústria, possibilitar o consumo dos bens e coordenar a reconstrução dos Estados. Circunstâncias que tornaram o dólar a moeda do comércio mundial, posteriormente resultando na quebra do padrão ouro no início da década de 1970. Nesta mesma época 51 Estados assinam a Carta para a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), ente multilateral responsável pela elevação da discussão das políticas econômicas e sociais ao âmbito mundial.

⁹ Em 1947 foi inaugurada a Organização Internacional para Padronização (mais reconhecida pela sigla ISO que significa *International Organization for Standardization*). A instituição de regras facilitou toda esta dinâmica produtiva e ficou famosa pelo sistema de acreditação por meio de auditorias de sistemas de gestão da qualidade (ISO 9000) e ambiental (ISO 14000). Salienta-se que mais de 600 mil empresas em todo o mundo, 2 mil só no Brasil, possuem este tipo de certificado. No nível nacional o programa é gerenciado pelo Comitê Brasileiro da Qualidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e pelo INMETRO (CB-25, 2003, p. 44).

novos conhecimentos sucateava rapidamente a produção há pouco desenvolvida (a indústria da armas foi o grande exemplo). A sofisticação de algumas plantas industriais reduzia a necessidade de mão-de-obra; a automatização caracterizou os últimos anos do período. A corrida espacial, a energia nuclear, a eletrônica e a robótica foram alguns dos novos setores privilegiados por essa revolução tecnológica. A aplicabilidade da ciência passou a ser quase direta. A física aprofundou o desenvolvimento da energia atômica (os reatores nucleares e a bomba de H nos anos 50); a astronomia contava, desde 1955, com o primeiro telescópio eletrônico; a biologia e a química desenvolviam a indústria farmacêutica, os produtos sintéticos, as transfusões de sangue e órgãos, a produção de plástico etc (PADRÓS, 2003, p. 238).

O crescimento da economia foi acelerado pela revolução tecnológica que melhorava e multiplicava os produtos, transformando a vida quotidiana no mundo. Os Estados capitalistas aceitaram a premissa de que esta “economia de empresa privada” precisava “ser salva de si mesma para sobreviver” (HOBBSAWN, 1995, p. 258-259). Assim sendo o Estado passou a representar fundamental importância na dinâmica produtiva fordista, pois na medida em que passou a garantir as condições necessárias à reprodução do capital e da força de trabalho, assumiu a responsabilidade (sustentado pelo fundo público acumulado mediante a cobrança de impostos) pelos custos dos serviços sociais. A interação do Estado com a economia faz surgir a “‘economia mista’. O Estado planejava, racionalizava e orientava a produção, comprometia-se com a previdência social e garantia o pleno emprego, afastando o clima de instabilidade. Era o Estado regulador ou de bem-estar social” (PADRÓS, 2003, p. 236) que:

1) assumiu as atividades que não interessavam ao setor privado, mas que eram globalmente importantes; 2) regulou, mediante mecanismos políticos, as relações econômicas entre o capital e o trabalho e compensou os efeitos distributivos do mercado; 3) desempenhou papel econômico, fornecendo serviços e insumos a baixo custo, financiando a atividade privada, realizando obras públicas e capacitando a mão de obra; 4) incorporou múltiplos programas sociais (PADRÓS, 2003, p. 250).

Neste modelo o Estado supervisionava a economia por meio de controle fiscal e monetário, com a finalidade de promover o equilíbrio entre a produção e o consumo. Evidentemente que as formas de intervenção estatal e desenvolvimento político variavam muito entre os países, porém o crescimento econômico e melhoramento do padrão de vida eram evidentes. Harvey (2004, p. 125-128) aponta

que os países (EUA, Reino Unido, Alemanha Ocidental, Itália) integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) foram os que obtiveram os resultados mais expressivos. A intervenção principal dos Estados consubstanciava-se na supervisão das forças do mercado, evitando o desemprego em massa e uma nova crise, como a de 1929. Hobsbawm (1995, p. 276) descreve que as políticas apoiavam-se:

num consenso político efetivo entre a direita e a esquerda na maioria dos países “ocidentais”, tendo a extrema direita facista-ultranacionalista sido eliminada do cenário político pela Segunda Guerra Mundial e a extrema esquerda comunista pela Guerra Fria. Também se baseou em um consenso tácito ou explícito entre os patrões e as organizações trabalhistas para manter as reivindicações dos trabalhadores dentro de limites que não afetassem os lucros, e as perspectivas futuras de lucros suficientemente altos para justificar os enormes investimentos sem os quais o espetacular crescimento da produtividade da mão-de-obra da Era de Ouro não poderia ter ocorrido. Na verdade, nas dezesseis economias de mercado mais industrializadas o investimento cresceu a uma taxa anual de 4,5%, quase três vezes mais rapidamente que durante os anos de 1870 a 1913.

É necessário destacar que este período de crescimento econômico, além de social, possuía um viés político, que se acentuou devido à disputa por uma política hegemônica realçada pelos EUA (capitalista) e URSS (comunista) durante a Guerra Fria. Questões ideológicas que ameaçavam o capitalismo aceleraram o desenvolvimento do modelo de bem-estar social e a assimilação da produção Fordista. Por certo que não é possível afirmar que foi apenas pelo temor da expansão do comunismo e pelo desenvolvimento da Guerra Fria que propiciou-se o crescimento do capitalismo, mas sem dúvida, esta disputa ideológica levou a uma visão mais ampla do contexto internacional.

Bom exemplo é o Plano Marshall que traduz o interesse norte-americano em ajudar economicamente a reconstrução da Europa Ocidental arrasada pós-guerra.¹⁰ Seus principais objetivos foram destacados por Padrós (2003, p. 233): “a) reconstruir a sociedade capitalista global; b) recompor a economia europeia; c) integrar o Ocidente europeu à economia norte-americana; d) adequar a imensa defasagem entre os dólares e ouro existentes nos EUA e a falta deles entre os aliados

¹⁰ Trata-se do plano desenvolvido em 1947 pelo secretário de Estado dos EUA para dar assistência política, econômica e militar aos governos dos países envolvidos na Segunda Guerra Mundial com o objetivo de conter o comunismo da URSS (cf.: BANDEIRA, 2005, p. 152).

ocidentais”. Por óbvio, o auxílio dos norte-americanos tinha um preço: “técnicos americanos fiscalizavam a utilização dos fundos, a não abertura de empresas concorrentes das americanas, os orçamentos estatais e a proibição de venda de material estratégico ao Leste europeu” (PADRÓS, 2003, p. 234). Estas condições que facilitaram a retomada econômica dos países europeus tiveram como preço político a submissão à hegemonia do capitalismo dos EUA. Hobsbawn (1995, p. 270) faz um importante resgate de indicadores que demonstram a força deste país no período:

em 1950 só os EUA tinham mais ou menos 60% de todo o estoque de capital de todos os países capitalistas avançados, produziam mais ou menos 60% de toda a produção deles e, mesmo no auge da Era de Ouro (1970) ainda detinham mais de 50% do estoque total de capital destes países e eram responsáveis por mais de metade de sua produção.

Este novo ordenamento mundial promoveu o avanço do capitalismo no sentido da internacionalização das políticas e desenvolvimento econômico. As transformações nos meios de transporte e a rapidez no processo de comunicação permitiram o fortalecimento das empresas transnacionais. Nestas os territórios nacionais não são mais limites da sua base de operações. Algumas delas limitavam-se nas extraterritoriais “zonas francas” ou fábricas *offshore*,¹¹ que se espalhavam pelos países pobres com mão-de-obra barata (HOBSBAWN, 1995, p. 275; RIVERO, 2002, p. 207).

Uma nova divisão internacional do trabalho estava sendo delineada. As empresas abriam filiais em países do terceiro mundo em busca de insumos e baixos custos de produção, ou ainda, fracionavam em partes a fabricação de um artigo entre vários países para posterior montagem final. Para Hobsbawn (1995, p. 277) esta foi uma inovação determinante para o surgimento da Era de Ouro do capitalismo.

¹¹ Uma das primeiras a ser criada foi a Zona Franca de Manaus (1967) no interior da floresta amazônica.

Tratava-se de um pacto aceitável para todos os lados. Os patrões, que pouco se incomodavam com altos salários num longo *boom* de altos lucros, apreciavam a previsibilidade que tornava mais fácil o planejamento. A mão-de-obra recebia salários que subiam regularmente e benefícios extras, e um Estado previdenciário sempre mais abrangente e generoso. O governo conseguia estabilidade política, partidos comunistas fracos (exceto na Itália) e condições previsíveis para a administração macroeconômica que todos os Estados então praticavam. E as economias dos países capitalistas industrializados se deram esplendidamente bem, no mínimo porque pela primeira vez (fora dos EUA e talvez da Australásia) passava a existir uma economia de consumo de massa com base no pleno emprego e rendas reais em crescimento constante, escoradas pela seguridade social, por sua vez paga pelas crescentes rendas públicas (HOBSBAWN, 1995, p. 276-277).

Apesar do acelerado desenvolvimento tecnológico, no momento da sua implantação, em meados dos anos 1960, esta novidade não amedrontou os trabalhadores que posteriormente se tornaram reféns deste processo (que dispensa seres humanos) e desta fragmentação da produção, que aliena de forma definitiva os operários. Mas enquanto essas novas práticas industriais ainda não mostravam seu semblante cruel o clima era de grande otimismo em relação aos indicadores da economia, por exemplo, o índice de desemprego na Europa Ocidental estacionou em 1,5% em 1960.

Apesar do surto econômico deste momento possuir uma dimensão mundial, é importante a ressalva que este estágio de crescimento econômico de fato ficou centrado “essencialmente aos países capitalistas desenvolvidos, que, por todas essas décadas, representaram cerca de três quartos da produção do mundo, e mais de 80% de suas exportações manufaturadas” (HOBSBAWN, 1995, p. 255). Hobsbawn (1995, p. 258) lembra que um dos sustentáculos deste vertiginoso desenvolvimento foi o custo baixíssimo da energia neste momento; entre 1950 até 1973 o barril de petróleo custava menos de dois dólares, em média. Neste contexto, o Fordismo teve a adesão na maioria dos Estados. Padrós (2003, p. 236-237) assevera que a:

adesão à idéia de ver no operário um consumidor potencial teve, como consequência imediata o fortalecimento dos mercados internos e a possibilidade de um crescimento econômico parcialmente auto-sustentado das economias nacionais desenvolvidas. A transformação do trabalhador em consumidor de produtos até então inacessíveis, através de aumento

salarial, criava uma sensação de melhoria material e esvaziava pressões sociais gerais. O fordismo, além de ser um dos pilares do chamado Estado de bem-estar social gerou, também, uma demanda de maquinaria e capital. Os padrões de produção em série e em grade escala e o consumo massificado, ligados direta ou indiretamente a investimentos dos EUA, mostram o real caráter deste ordenamento mundial.

A natureza de integração econômica da educação foi a última a ser notada, mas isso não a fez ser menos valorizada. Inicialmente a sociedade, que gozava do pleno emprego, somente se preocupava com a manutenção da produção e com o consumo em massa. Contudo, na medida em que esta nova forma de organização de trabalho foi se desenvolvendo os reflexos na educação começaram a ser sentidos. O mercado de trabalho solicitava uma exigência maior na qualificação da mão-de-obra e o contato com novas tecnologias levantaram a necessidade de universalização da alfabetização e do ensino fundamental na maioria dos Estados. No campo das políticas públicas a educação passa ser vista como essencial para a formação cidadã dos trabalhadores.

As necessidades eram diversas: renovação dos quadros dirigentes, formação qualificada de quadros técnicos e científicos numerosos para enfrentar as novas necessidades e responder ao enorme afluxo em todos os graus provocado pela pressão demográfica e pela adequação dos futuros trabalhadores às novas tecnologias em desenvolvimento (PADRÓS, 2003, p. 256).

A perspectiva defendida é de que a escola poderia formar para o trabalho, ou seja, o pleno emprego do Estado de bem-estar social. O Estado exercia um papel singular na distribuição de verbas destinadas à educação e o planejamento educacional se constituía como uma atividade essencial na definição de políticas públicas. “O processo da escolaridade era interpretado como um elemento fundamental na formação do capital humano necessário para garantir a capacidade competitiva das economias e, conseqüentemente, o incremento progressivo da riqueza social e da renda individual” (GENTILI, 2005, p. 50).

Neste sentido Hobsbawn (1995, p. 290) apresenta um interessante dado resultante de estudos realizados por técnicos dos EUA na década de 1960 sobre percepção dos acadêmicos latino-americanos sobre a educação: 79% a 95% dos estudantes dos países pesquisados estavam convencidos de que ascenderia uma classe social dentro dos próximos dez anos como resultado da sua formação educacional (HOBSBAWN, 1995, p. 291).

A educação passou a ser vista como um investimento para dar suporte a economia dos países. Especificamente as políticas públicas para a educação passaram a ocupar um lugar de destaque nesta perspectiva desenvolvimentista, pois o domínio da utilização da tecnologia, principalmente do uso do computador no trabalho, se tornou um requisito básico para a maioria dos trabalhadores. No entanto salienta-se que na segunda metade do século XIX a educação já era percebida como mecanismo de integração social. Nas palavras de Gentili (2005, p. 48): “os sistemas educacionais eram considerados pelos grupos dominantes e pelas massas que lutavam pela sua democratização como um poderoso dispositivo institucional de integração social num sentido amplo”. Todavia a explosão do número de estudantes só ocorreu mais tarde, conforme assinala Hobsbawn (1995, p. 290):

Antes da Segunda Guerra Mundial, mesmo a Alemanha, França e Grã-Bretanha, três maiores países, mais desenvolvidos e instruídos, com uma população total de 150 milhões, não tinham juntos mais que aproximadamente 150 mil universitários, um décimo de 1% de suas populações somadas. Contudo no final da década de 1980 os estudantes eram contados aos milhões na França, República Federal da Alemanha, Itália, Espanha e URSS (para citar os países Europeus), isso sem falar no Brasil, Índia, Filipinas e, claro EUA, que tinham sido pioneiros na educação universitária em massa. (...) Entre 1960 e 1980, para ficar na Europa bem escolarizada, o número de estudantes triplicou ou quadruplicou no país mais típico, exceto onde se multiplicou por quatro ou cinco, como na Alemanha Federal, Irlanda e Grécia; por cinco a sete, como na Finlândia, Islândia, Suécia e Itália; e por sete a nove, como na Espanha e Noruega.

No entanto a elevação destes números só foi possível mediante as reformas dos sistemas educacionais que reproduziam as idéias presentes no modelo fordista. Assim como os trabalhadores nos processos produtivos os estudantes não podiam intervir nos processos educacionais. Torres (1998, p. 13) descreve que a compartimentalização dos conteúdos em matérias, temas e lições resultava na

acumulação de fragmentos sem conexão e reflexão crítica da realidade, além do que deveriam ser aceitos mediante a submissão, obediência e repetição das autoridades. Deste modo os alunos preocupavam-se em obedecer às regras e memorizar os assuntos. “Na verdade, o que realmente importava eram as notas escolares, que representavam a mesma coisa que os salários para os operários. O produto e o processo de trabalho não valiam a pena, só era importante o resultando extrínseco, o salário ou as qualificações escolares” (TORRES, 1998, p. 15).

A necessidade de conquista por posições mais vantajosas de disputa ou a conquista de melhores mercados são exemplo dos fatores que motivaram investimentos na educação. O setor de pesquisa e desenvolvimento se tornou estratégico para a o desenvolvimento industrial e as somas de verbas destinadas se tornaram expressivas. Hobsbawn (1995, p. 261) analisa a desvantagem brasileira neste cenário altamente competitivo e destaca que os países considerados desenvolvidos tinham mais de mil cientistas e engenheiros para cada milhão de habitantes na década de 1970, mas o Brasil só tinha 250.

Padrós (2003, p. 245.) afirma que o reflexo deste processo fez com fosse ampliado o número de escolas e universidades, conseqüentemente produzindo uma maior politização das massas, que ficou evidente, inclusive nos países do Terceiro Mundo, por meio do movimento estudantil da década de 1960.

A ampliação das escolas e das universidades foi objeto de pressão política, inclusive no Terceiro Mundo. O papel da educação na politização das massas secundaristas e universitárias foi evidente. Gerações mais conscientes, críticas, exigentes e mais bem instrumentalizadas surgiram neste processo. Por isso 1968 foi o ano da explosão estudantil. Exigia-se o arejamento geral do mundo acadêmico. Mas criticava-se, também, as contradições da sociedade que começava a ter problemas sociais crescentes, além da burocratização, massificação, despersonalização e alienação. Secundaristas e universitários clamaram como uma geração que buscasse seu espaço; mas muito mais gritavam contra o legado que estavam recebendo das gerações anteriores: imperialismo, o napalm e a bomba atômica, a mercantilização de tudo e os valores consumistas da sociedade burguesa, que pasteurizava e massificava qualquer postura autônoma e solidária. O paradoxo é que a radicalização era de setores que, em tese, viviam muito melhor que a geração anterior mas que exigiam, além de qualidade material, mais qualidade de vida. Já o Terceiro Mundo, 1968 foi muito mais que isso; foi também denúncia da opressão econômica externa, do subdesenvolvimento crônico e de muitos autoritarismos.

Com o desenvolvimento da tecnologia da informação iniciava-se um processo inédito de comunicação rápida, transformando a sociedade em uma aldeia global.¹² O surgimento da internet só veio completar o ciclo de massificação promovido pelo telefone, rádio, cinema, fax e pela televisão. Esta contribuição foi essencial para alavancagem do processo de uniformização e homogeneização de uma cultura integrada. O liberalismo econômico acentuou a concorrência entre as empresas e, até mesmo entre os Estados. Harvey (2004, p. 140) delimita que as décadas de 1970-1980 nos seguintes termos:

foram um conturbado período de reestruturação econômica e reajustamento social e político. No espaço social criado por todas essas oscilações e incertezas, uma série de novas experiências no domínio da organização industrial e da vida social e política começou a tomar forma. Essas experiências podem representar os primeiros ímpetus da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinta.

A regulação da educação por meio de uma política pública de avaliação iniciou nos EUA na década de 1960, estando motivada pela questão dos estudantes pobres que chegavam à escola com desvantagens sociais e educativas. Planos foram implantados e com o objetivo de verificar a efetividade na solução do problema realizavam-se avaliações. A atenção dispensada neste momento por parte do Estado ajudou no processo de consolidação e profissionalização do campo de avaliação. Porém embasava-se em metodologias positivistas de avaliação com fins gerenciais e regulamentares, preocupava-se apenas com a eficiência na relação custo-benefício, a produtividade, a eficácia e o controle da qualidade da educação. (DIAS SOBRINHO, 2002a, p. 22-27). É importante destacar que o modelo de avaliação das políticas educacionais norte-americanas foi exportado para os países da Europa. Na Inglaterra e França foram implementadas com o objetivo de conferir racionalidade aos orçamentos do Estado. Dias Sobrinho enfatiza que “essa foi a racionalidade que orientou os primeiros processos de avaliação conduzidos por alguns países europeus e inspirou algumas orientações em administração pública inclusive no Brasil” (DIAS SOBRINHO, 2002a, p. 27).

¹² Expressão presente na obra intitulada *O meio é a mensagem* do sociólogo canadense Marshall McLuhan.

Como é possível perceber, a organização da produção econômica gerou uma concepção de educação e de avaliação produtivista específicos do período. Nesta fase a Teoria do Capital Humano ganha bastante espaço entre as políticas de Estado.¹³ A teoria defendia a idéia de que o investimento em educação teria como consequência natural o crescimento econômico e o fortalecimento do país. Mas o modelo de Estado de bem-estar começou a dar sinais de crise no início dos anos 1970. Já no final da década de 1960 o modelo de produção fordista começava declinar e perder espaço para o toyotismo. Os EUA já não era a única potência capitalista no cenário mundial, pois o plano de recuperação da Europa, principalmente da Alemanha Ocidental e o Japão fez com que se elevasse a concorrência ao plano da economia internacional. Segundo Gounet (1999) a implantação da nova forma de organização da produção aconteceu entre 1950 e 1970 na fábrica da Toyota e fez com que a indústria japonesa se tornasse altamente competitiva (frente a rigidez do modelo fordista).

A adaptação do processo produtivo às condições específicas do Japão faz surgir o toyotismo. O novo modelo de produção pode ser resumido em seis pontos: 1) ao contrário do fordismo que procurava a produção em massa o toyotismo procura produzir para repor os estoques vendidos, sendo a produção organizada pela demanda; 2) a produção é dividida em etapas (transporte, produção, estocagem e controle de qualidade)¹⁴ e procura-se limitar ao máximo o tempo destas operações para garantir a fluidez do processo; 3) a organização do trabalho é flexibilizada, não é mais individual, mas em equipe (o trabalhador deve operar várias máquinas ao mesmo tempo e ajudar seus colegas quando necessário); 4) instala-se o sistema

¹³ A teoria do capital humano foi formulada nos EUA durante a década de 1950 e tem a sua principal referência nas idéias do economista Theodore William Schultz. Na ocasião o pensador desenvolveu estudos sobre o rápido processo de desenvolvimento econômico ocorrido na Alemanha e no Japão após o período de guerra. Concluiu que a recuperação econômica derivava de investimentos realizados na área de educação e saúde. A educação passou a ser considerada um fator de desenvolvimento econômico ao lado do capital fixo (maquinaria) e variável (salário). Ela era responsabilizada “pelo resíduo de crescimento econômico que não se deixava explicar pelo capital fixo empregado” (PAIVA, 2001, p. 189). Posteriormente esta idéia motivou investimento financeiro do FMI e do BM na educação.

¹⁴ O modelo de produção japonês abandona a inspeção para a avaliação da qualidade dos produtos e incorpora a prática de garantia da qualidade. A racionalidade extrema aplicada na produção gerou o método de Controle Estatístico de Produção (CEP).

Kanban (controle de fluxos da produção por meio de placas); 5) o objetivo é produzir pouco e de diferenciados modelos, porém na mesma linha de montagem (as prensas podem ser adaptadas); 6) os japoneses contratam as fornecedoras de autopeças impondo sua fabricação conforme normas padronizadas (GOUNET, 1999, p. 13-16).

2.2 ASPECTOS DO MODELO DE PRODUÇÃO TOYOTISTA E SUAS INFLUÊNCIAS NO ESTADO E NA EDUCAÇÃO

Sinteticamente, o toyotismo “é um sistema de organização da produção baseado em uma resposta imediata às variações da demanda e que exige, portanto, uma organização flexível do trabalho (inclusive dos trabalhadores) e integrada” (GOUNET, 1999, p. 17). Harvey (2004, p. 140) caracteriza o período pela flexibilidade dos processos e mercado de trabalho, assim como, dos produtos e do padrão de consumo. Nichos e pólos industriais são criados a partir da especialização na cadeia produtiva e novos setores são inaugurados e o setor de serviços aumenta sua participação no capital.

O papel dos trabalhadores é essencial nesta forma de organização da produção flexível. As principais alterações foram realçadas por Gounet (1999, p. 17-19) como sendo: 1) intensificação do trabalho e do gerenciamento *by stress* (sobre tensão); 2) contratação mínima e utilização máxima da mão-de-obra; 3) qualificação do trabalhador para exercer diversas atividades. Esta idéia de produtividade no Japão foi implantada mediante a uma política denominada “cenoura e chicote” a partir de 1950, após a desagregação do sindicalismo japonês pelas montadoras e banqueiros (GOUNET, 1999, p. 17-19). A intensificação do trabalho também pode ser percebida na polivalência do operário que agora deve operar diversas máquinas ao mesmo tempo.

O sistema prega pelo *just-in-time*, sistema de administração da produção que pode ser aplicado em qualquer organização, procura a manutenção de cinco zeros; “zerar” os atrasos, os estoques, os defeitos, as panes nos equipamentos e os produtos na linha. Objetivando a lucratividade a redução do custo da mão-de-obra

fez com os trabalhadores se adequassem a um sistema diferenciado de contratação temporária. Trabalhar no regime de banco de horas nas fases sem demanda e fazer horas extras nos períodos de aumento por demanda. A cadeia toyotista está baseada na subcontratação ou terceirização, que explorava ainda mais os seus contratados. A vantagem inicial oferecida aos trabalhadores (os cinco dólares de Ford ou o emprego vitalício na Toyota) funciona apenas como uma isca e não se converte em melhoria real das condições de trabalho.

Quem conquista fatias do mercado é a empresa que impõe aos operários o mínimo de salário pelo máximo de produtividade. (...). O progresso social não poderá ser fruto de uma situação favorável, de um determinado momento em que a burguesia precisa de cooperação da classe operária. Pois uma vez que a situação muda, tudo o que se alcançou desaparece. Já se sente hoje que as empresas sob pressão tendem a exigir concessões importantes de seus trabalhadores, como quedas salariais e implantação de métodos flexíveis sem contrapartida. Se houver progresso social, ele será obra das lutas operárias contra a lógica da acumulação (GOUNET, 1999, p. 37-38)

Esta nova compreensão do processo produtivo terá desdobramentos importantes no processo educativo contemporâneo que busca formar competências para resolução de problemas ao invés de contribuir para a construção da autonomia intelectual. Mas antes de aprofundar a reflexão sobre os desdobramentos desta nova concepção do trabalho para a educação, faz-se necessário resgatar a crise (1973) que foi responsável pelo fim dos anos dourados do capitalismo.

Como já foi dito, novas potências começaram ocupar espaço no cenário econômico internacional e disputar áreas de influências com os EUA, criando inclusive modelos alternativos de organização do trabalho, como fez o Japão com o toyotismo. No início dos anos 1970 vive-se também uma crise de energia muito séria, decorrente do aumento do preço do barril de petróleo. Países, como o Brasil, que construíram a sua rede interna de transporte e comunicação com grande dependência por este tipo de combustível foram os mais atingidos com a crise. O barril que custava 1,75 dólares em 1950 e 2,18 em 1973, chegou aos 34 dólares no final da década de 1970. “O ônus deste processo foi passando à periferia. Os países do Terceiro Mundo, não conseguindo saldar seus compromissos, viram sua dívida externa crescer extraordinariamente” (PADRÓS, 2003, p. 264).

O endividamento externo foi a única saída para América Latina no pós-guerra, pois a região não foi contemplada com planos de desenvolvimento específicos, como foi o caso da Europa Ocidental ou da Ásia, e para financiar seu crescimento apelou para o mercado privado de capitais (diversas formas e fontes de empréstimos foram contraídos com taxa de juros flutuantes). Os EUA desvincularam o dólar do ouro (quebrando de forma unilateral o pacto monetário construído em Bretton Woods) e diante da crise do petróleo os juros se elevaram de forma absurda.

De um golpe, com a súbita elevação das taxas de juros – que mais do que duplicaram em termos reais – os países latino-americanos se viriam na impossibilidade de honrar o serviço de suas dívidas externas, serviço que passou a requerer em média, a utilização de mais de 80% de suas receitas de exportação (BATISTA, 1994, p. 18).

As autoridades dos EUA, que toleravam de forma imprudente as políticas pouco responsáveis de seus bancos privados com relação aos empréstimos (alguns emprestaram 60% do seu capital ao Brasil sendo que o teto nos EUA é de 15% por país), foram ciosas e inflexíveis na cobrança da dívida, para garantir essencialmente a solvência do sistema. Novos empréstimos foram concedidos, com juros mais elevados, para salvar os bancos norte-americanos. Uma verdadeira situação de exploração econômica foi vivida pelos países latinos, fato inédito, pois nem a Alemanha no período posterior a primeira guerra viveu situação tão crítica. Na América Latina “o serviço renegociado desses países chegou a alcançar mais de 45% da receita de exportação de bens e serviços, a Alemanha nunca pagou, a título de reparações, mais de 18% do valor de suas exportações (BATISTA, 1994, p. 21).

Ignorando qualquer possibilidade de negociação o problema da dívida latino-americana, os países foram obrigados a reduzir as despesas do Estado e aumentar impostos. Desta forma, a estagnação, a recessão, a redução de salário (no Brasil a participação dos salários na renda nacional se reduziria pela metade), o desemprego e o aumento da miséria foram o ônus pago pelos devedores latino-americanos. Segundo o autor:

Como resultado da estratégia inicial dos credores e do FMI, converter-se-iam os latino-americanos, irônica e inapelavelmente, em importantes exportadores líquidos de capital. Transferiram para o exterior, entre 1982 e 1991, US\$ 195 bilhões de dólares, quase o dobro, em valores atualizados, do que os Estados Unidos concederam, como doação, à Europa ocidental entre 1948 e 1952, sob o plano Marshall. (...)

A fim de adquirir as divisas necessárias ao serviço da dívida externa, o governo, impossibilitado de aumentar a receita tributária num clima de recessão, foi buscar recursos por processos inflacionários, diretamente pela emissão de moeda ou indiretamente por endividamento interno a curto prazo e taxas de juros altas. As conseqüências foram, mais uma vez, especialmente onerosas para as camadas menos favorecidas da população. Tais opções tornariam difícil equilibrar as contas públicas uma vez que o serviço da dívida externa consome substancial parcela da receita tributária do país (BATISTA, 1994, p. 22-23).

Por certo que todos sofreram com a crise, principalmente os trabalhadores, mas como se pode comprovar ela atingiu com força total as nações mais frágeis economicamente, incluindo o Brasil. Neste contexto surge a idéia de crise do Estado de bem-estar social:

Em resumo, 1973 foi o ano da crise que salientou o esgotamento do modelo econômico montado no pós-guerra. Os cortes nos programas sociais aguçaram, ainda mais, a crise que atingia em cheio um universo de trabalhadores acuados pelas mudanças tecnológicas, pelas novas tendências de investimento de capital e pelo avanço de projetos que esboçavam a subordinação completa do Estado ao mercado.

A internacionalização da economia e o aumento da competição, junto com o problema do petróleo, produziram inflação de custos, crise de oferta e recessão. (...)

O esquema de Bretton Woods completara seu ciclo. Permitira encontrar uma saída equilibrada para o capitalismo no pós-guerra, mantendo uma situação vantajosa para os EUA. Porém, a combinação entre o custo social interno, ascensão de economias competitivas e o custo da parafernália militar da Guerra Fria provocou o esgotamento do sistema na passagem dos anos 60 para os 70. A possibilidade do Japão e da Europa trocarem seus dólares acumulados pelo ouro estocado nos EUA ameaçou a base financeira desta potência.

O fim da convertibilidade do dólar em ouro, acompanhado pela sua desvalorização (para recuperar a competitividade no exterior), produziu uma inflação que se espalhou mundo afora. O aumento do preço do petróleo aprofundou esta situação. Políticas protecionistas, crise financeira e quebra de empresas sucederam-se. A crise energética afetou desigualmente as economias nacionais. A paralisia produtiva e a relação econômica começaram a castigar os benefícios sociais num momento em que o desemprego começou a crescer de forma consistente. As finanças públicas tiveram que socorrer o capital privado e rompeu-se a política de consenso e compromisso que a social-democracia ajudara a consolidar como mecanismo de construção do Estado de bem-estar social. No fim dos anos 70, este modelo de Estado começou a ser desmontado, enquanto o

movimento operário foi ficando cada vez mais acuado. Os anos gloriosos estavam acabando. A crise do Estado de bem-estar social foi, também, uma crise civilizatória, uma crise de expectativas. Dentro do violento processo de permanente internacionalização da economia mundial, reforçado no pós-guerra, o capital entrou um novo modelo de acumulação que, nos anos 70, tornara obsoleto o compromisso social do pós-guerra (PADRÓS, 2003, p. 264-265).

Esta crise abriu espaço para os críticos deste Estado de compromisso ou providência, e também, para o retorno da defesa dos ideais liberais na organização das relações entre Estado e sociedade. Mas talvez a questão histórica mais importante e que reforçou o retorno do ideário capitalista foi o fim do bloco socialista e da Guerra Fria. Desde o final da segunda guerra mundial (até a década de 1980) ideologicamente o mundo dividia-se entre comunistas e capitalistas, outros modelos de desenvolvimento econômico eram ignorados e descartados. Mas com a queda do muro de Berlim, um novo panorama internacional se construiu, os países capitalistas afirmam ser este o momento da vitória da economia de mercado e da democracia. Seguindo a tendência os países latinos também fizeram esta leitura da situação política e abraçaram um alinhamento ostensivo e automático com os EUA. “Sem nenhuma hesitação, sem maior estudo, as elites latino-americanas, antecipariam sua anuência a uma integração inevitavelmente desequilibrada para nossas débeis economias, sobretudo se levada a efeito caso a caso, por via bilateral” (BATISTA, 1994, p. 9).

O chamado neoliberalismo voltou com força total neste período e as suas diretrizes para América Latina podem ser sintetizadas no chamado *Consenso de Washington*. Em 1989 aconteceu em Washington uma reunião organizada pelo *Institute for International Economics (Latin American Adjustment: How Much Has Happened?)* para avaliar as reformas econômicas na América Latina. Participaram deste encontro funcionários do governo dos EUA e dos organismos internacionais (FMI, BM). O encontro tinha um viés acadêmico, porém acabou por simbolizar e direcionar as atividades do governo dos EUA e dos organismos internacionais com relação aos países desta região. A perspectiva era de que as reformas aconteciam de maneira positiva e os países acatavam as políticas neoliberais como condição para receber cooperação financeira internacional. O grande significado deste encontro foi sistematizar as diretrizes para as reformas políticas já recomendadas

pelos organismos internacionais. Em síntese o que ele pregava era: “1. disciplina fiscal; 2. prioritarização dos gastos públicos; 3. reforma tributária; 4. liberalização financeira; 5. regime cambial; 6. liberalização comercial; 7. investimento direto estrangeiro; 8. privatização; 9. desregulação; e 10. propriedade intelectual” (BATISTA, 1994, p. 26).

Além disso, assinala Paulo Nogueira Batista (1994, p. 27), dever-se-ia vincular a moeda nacional ao dólar e firmar acordos unilaterais com países latino-americanos. Estas propostas convertem para os seguintes objetivos:

por um lado a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e a entrada de capitais de risco. Tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado auto-regulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas.

O Estado nacional era visto como incapaz de realizar sua política monetária e fiscal. Os países latino-americanos deveriam alcançar o equilíbrio orçamentário através da diminuição de despesas e com a venda das empresas estatais. A privatização também foi defendida como meio de obter o equilíbrio orçamentário rapidamente. Esta política enfraqueceu o Estado na medida em que o governo se retirou de áreas estratégicas para o desenvolvimento da nação. O processo implantado acabou sendo predatório e sem exigências de contrapartidas para o setor privado. Para América Latina a proposta foi de realização de uma abertura econômica rápida, unilateral e total dos mercados. Não foram determinadas cláusulas que impedissem a concorrência desleal ou um processo gradual de abertura, como havia ocorrido na maior parte dos países que passaram por um processo semelhante. A visão internacional da produção voltava a colocar os países do sul como simples fornecedores de matéria-prima (BATISTA, 1994, p. 31-33).

Os investimentos estrangeiros foram valorizados e receberam um tratamento protecionista com vantagens, que muitas vezes as empresas nacionais não contavam. O pressuposto era que o investimento estrangeiro traria divisas e também possibilitaria a transferência de tecnologia, desprezando o fato de que os países desenvolvidos preferem exportar bens e mantêm restrições ao avanço industrial estrangeiro. Cita-se, por exemplo, os EUA que possui determinações legais que

garantem as áreas de radiodifusão, televisão, transporte marítimo e aeronáutico somente à iniciativa nacional, assim como o controle dos investimentos externos feito no seu território e, também, a atuação de suas multinacionais no exterior. Por outro lado, a propriedade intelectual é valorizada ao máximo e inibe a transferência de tecnologia entre os países (BATISTA, 1994, p. 37-38).

Em síntese o Consenso de Washington buscou formular uma política de abertura comercial irrestrita e predatória para os países latino-americanos com a sua própria anuência. Este processo endividou os Estados latinos e abalou a idéia de bem-estar social pleno. Infelizmente estas medidas foram encaradas como a melhor ou única saída para a crise, sendo adotadas, em maior ou menor grau, em todos os países. Neste contexto a educação também passa a ser vista de uma nova maneira. A percepção de educação como promotora do capital social presente nos anos gloriosos é abandonada. A escola não era mais vista como fonte segura de integração e promoção das condições de trabalho, porém a educação continuou sendo valorizada por sua perspectiva econômica na sociedade do conhecimento¹⁵, principalmente a partir dos anos 1990, quanto se incorporou a idéia da “contribuição econômica da escolaridade”, mas ela foi vista de por outra perspectiva:

Passou-se de uma lógica da integração em função de necessidades e demandas de caráter coletivo (a economia nacional, a competitividade das empresas, a riqueza social etc.) para uma lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho (GENTILI, 2005, p. 51).

¹⁵ CHAUI (2003, p. 9) explica que: “ao se tornarem forças produtivas, o conhecimento e a informação passaram a compor o próprio capital, que passa a depender disso para sua acumulação e reprodução. Na medida em que, na forma atual do capitalismo, a hegemonia econômica pertence ao capital financeiro e não ao capital produtivo, a informação prevalece sobre o próprio conhecimento, uma vez que o capital financeiro opera com riquezas puramente virtuais, cuja existência se reduz à própria informação. Entre outros efeitos, essa situação produz um efeito bastante precioso: o poder econômico baseia-se na posse de informações e, portanto, essas tornam-se secretas e constituem um campo de competição econômica e militar sem precedentes, ao mesmo tempo em que, necessariamente, bloqueiam poderes democráticos, os quais se baseiam no direito à informação, tanto o direito de obtê-las como o de produzi-las e fazê-las circular socialmente. Em outras palavras, a assim chamada sociedade do conhecimento, do ponto de vista da informação, é regida pela lógica do mercado (sobretudo o financeiro), de sorte que ela não é propícia nem favorável à ação política da sociedade civil e ao desenvolvimento efetivo de informações e conhecimentos necessários à vida social e cultural”.

Deste modo, o indivíduo passou a ser responsável por suas escolhas, tendo a tarefa de se tornar competitivo na “promessa da empregabilidade”. Atualmente a escolaridade não garante mais o emprego como era no Estado de bem-estar social, mas sem ela a ascensão social é quase impossível.

O conceito de empregabilidade tornou-se central nos anos 1990 e entendido como uma saída para o trabalhador diante da crise do mercado de trabalho. Na impossibilidade do pleno emprego para todos, surge a promessa integradora da escola:

a empregabilidade desempenha uma função simbólica central na demonstração do caráter limitado e aparentemente irrealizável dessa promessa na sua dimensão econômica: a escola é uma instância de integração dos indivíduos ao mercado, mas nem todos podem ou poderão gozar dos benefícios dessa integração já que, no mercado competitivo, não há espaço para todos (GENTILI, 2005, p. 52).

O conceito de empregabilidade:

recupera a concepção individualista da Teoria do Capital Humano mas acaba com o nexo que se estabelecia entre o desenvolvimento do capital humano individual e o capital humano social: as possibilidades de inserção de um indivíduo no mercado dependem (potencialmente) da posse de um conjunto de saberes, competências e credenciais que o habilitaram para a competição pelos empregos disponíveis (a educação é, de fato, um investimento em capital humano individual); só que o desenvolvimento econômico da sociedade não depende, hoje, de uma maior e melhor integração de todos à vida produtiva (a educação não é, em tal sentido, um investimento em capital humano social). As economias podem crescer e conviver com uma elevada taxa de desemprego e com imensos setores da população fora dos benefícios do crescimento econômico (uma questão que os economistas keynesianos e os teóricos do capital humano dos anos de 1960 não teriam tido coragem de imaginar) (GENTILI, 2005, p. 53-54).

Mas, mesmo aumentando as condições de empregabilidade o indivíduo não tem garantia de emprego. Afinal, como foi dito, a economia pode crescer com a exclusão de grandes parcelas da população do mercado de trabalho. O direito ao trabalho é esquecido e se associa a “uma revalorização da lógica competitiva interindividual na disputa pelo sucesso num mercado estruturalmente excludente” (GENTILI, 2005, p. 54). É o resgate da meritocracia liberal como explicação da

exclusão de grande parte dos trabalhadores. Passa ser responsabilidade do trabalhador o seu próprio fracasso ou o sucesso em conseguir um emprego. Frente às desigualdades e marginalização a sociedade organizada promove ações para a inclusão social, ascende assim o terceiro setor e os direitos humanos.

Gentili também contesta a relação, compartilhada inclusive por intelectuais da esquerda, da vinculação automática entre os investimentos em educação e o crescimento econômico. Como exemplo, o caso do Brasil, que no século XX teve um respeitável desenvolvimento econômico, mas excluindo grande parte da sua população e mantendo a pobreza estrutural. Apesar de na contemporaneidade o índice de escolarização se apresentar significativamente melhor na América Latina, a região ainda é uma das mais injustas e desiguais do planeta. A metade da sua população é pobre e muitos miseráveis vivem abaixo da linha de pobreza, sendo que 50% destes são jovens e crianças (GENTILI, 2005, p. 57). Os estados de Alagoas, Maranhão e Piauí fizeram, segundo seus governantes, significativas reformas educacionais, todavia não resultaram em desenvolvimento econômico e reafirmaram um padrão de exclusão existente, pois “os pobres brasileiros são mais pobres se são negros, índios mulheres e nordestinos, numa combinação aterradora de fatores que submergem a milhares de seres humanos em práticas segregacionistas” (GENTILI, 2005, p. 58). Em suma pode-se afirmar:

Se as promessas da Teoria do Capital Humano fossem minimamente compatíveis com a realidade latino-americana, o aumento nos índices de escolarização deveriam ter promovido um correlativo aumento da renda dos mais pobres, diminuindo a disparidade endêmica que caracteriza a desigual distribuição da riqueza na região. Como revela o recente e insuspeitado relatório da agência norte-americana *Inter-American Dialogue* e do pró-neoliberal *Programa de Promoción de la Reforma Educativa em América Latina y el Caribe (PREAL)*, a educação parece estar aumentando (ou mantendo inalterada) a disparidade a distribuição de renda, ao invés de reduzi-la.

Os pobres latino-americanos são mais pobres e mais “educados”. “Educados” num sistema escolar pulverizado, segmentado, no qual convivem circuitos educacionais de oportunidades e qualidades diversas; oportunidades e qualidades que mudam conforme a condição social dos sujeitos e os recursos econômicos que eles têm para acessar a privilegiada esfera dos direitos da cidadania (GENTILI, 2005, p. 58-59).

Destaca-se que na educação superior o tal apelo é cada vez mais presente, sobretudo nas IES privadas, onde existe a necessidade de deixar evidente a relação custo-benefício dos serviços que “garantem” a sonhada empregabilidade. Gisi (2003) descreve a posição do Estado em relação à educação nesta concepção do modelo mínimo¹⁶:

O esvaziamento do papel do Estado tem se manifestado, em especial, no que diz respeito às políticas sociais, consideradas causadoras da crise por exigirem maiores receitas e, ainda, segundo os pressupostos neoliberais, por favorecerem a acomodação e à dependência aos subsídios estatais. A saúde e a educação transformaram-se em mercadorias à venda no mercado de módicas prestações mensais e não como direitos sociais.

O que se pretende é o Estado Mínimo, no sentido de mínima intervenção estatal na economia e mínimos gastos sociais, mediante a redução dos serviços públicos, mas um Estado fortemente regulador no que se refere à criação de normas para implementar medidas, criando para isso um quadro legal que favoreça a economia de mercado (GISI, 2003, p. 96).

David Harvey (2002, p. 151) aponta o caráter excludente do atual estágio do capitalismo. O novo modelo de acumulação prega a flexibilidade dos processos e mercados, produtos e padrão de consumo, inovações tecnológicas, comerciais e organizacionais. As empresas têm grande mobilidade e a classe trabalhadora quase nenhuma força de barganha. Apesar das diferenças com relação à etapa anterior, o capitalismo mantém a sua essência predatória sem importar-se com as questões sociais, políticas e ecológicas que o seu crescimento suscita. A acumulação flexível permite o retorno de velhas práticas como o trabalho escravo, as oficinas domésticas, o banco de horas, a tercerização e os contratos por tempo de serviço. Neste cenário a educação tem um importante papel:

O acesso ao conhecimento científico técnico sempre teve importância na luta competitiva; mas, também aqui [na acumulação flexível], podemos ver uma renovação de interesses e de ênfase, já que, num mundo de rápidas mudanças de gosto e necessidades e de sistemas de produção flexíveis (em oposição ao mundo relativamente estável do fordismo padronizado), o conhecimento da última técnica, do mais novo produto, da mais recente

¹⁶ Este Estado Mínimo é o que se apresenta depois das reformas neoliberais que varreram todo o continente latino-americano nos anos 1990. Resgatando o liberalismo clássico o Estado corta os gastos em serviços públicos e define pontos estratégicos para a sua atuação. O mercado é o grande condutor da racionalidade deste Estado que flexibiliza as relações trabalhistas e privatiza as empresas estatais. No Brasil o direcionamento para o modelo mínimo de Estado ocorreu durante o período do governo de Fernando Henrique Cardoso. Bresser Pereira orquestra uma reforma gerencial que define três esferas no Estado moderno.

descoberta científica, implica a possibilidade de alcançar uma importante vantagem competitiva (...), a produção organizada de conhecimento passou por notável expansão nas últimas décadas, ao mesmo tempo de muitos sistemas universitários do mundo capitalista avançado de guardiões do conhecimento e da sabedoria para produtores subordinados de conhecimento a soldo do capital corporativo (HARVEY, 2002, p. 151).

Apesar de reconhecer a importância da escolaridade, o atual estágio do capitalismo não a considera mais suficiente para conseguir emprego. “Na melhor das hipóteses, a elevação do nível de escolaridade assegurou uma renda maior que nos estratos educacionais inferiores, [mas] não garantiu o acesso ao emprego e muito menos uma proteção contra a precarização e deterioração dos níveis de renda em cada Estado” (POCHAMAMM, 2004, p. 4-6).

Especialmente o Brasil viveu a abertura de mercados no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), mas a implantação do modelo neoliberal e de enxugamento do Estado se completou no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Em 1995 o presidente nomeou Luiz Carlos Bresser Pereira para implementar a chamada reforma gerencial na administração pública brasileira. A idéia era de reformular o papel do Estado brasileiro. Para Pereira (2001, p. 250):

Os Estados modernos contam com três setores: o setor das atividades exclusivas do Estado, dentro do qual estão o núcleo estratégico e as agências exclusivas ou reguladoras, os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos, mas que, dadas as externalidades e os direitos humanos envolvidos, mais que justificam, exigem forte financiamento do Estado; e finalmente, o setor de bens e produção de serviços para o mercado.

Esta diferenciação das esferas tem por objetivo retirar o Estado da ação do mercado e concentrar as suas atividades no núcleo estratégico. A educação, como um serviço não exclusivo, tem a atuação do Estado ao lado do setor privado. Esta lógica leva a mercantilização da prestação do serviço público e o abandono da conceituação de educação como um direito (SILVA JÚNIOR, 2003, p. 30).

No setor dos serviços sociais e científicos que se localizava a educação. A partir desta reforma as políticas do Estado passaram a enfatizar, cada vez de forma mais firme, a formação de uma cultura de competição na gestão da educação, auxiliada por diferenciados tipos de avaliações. Apesar de reconhecer que a busca

de lucro não é saudável na educação, o ex-ministro buscava incentivar a competitividade e criticava o excesso de rigidez burocrática na gestão e na busca de resultados (PEREIRA, 2001, p. 251). O pressuposto presente neste raciocínio consiste que a lógica mercantil é capaz de melhorar o desempenho do setor educacional. A competição entre as escolas para alcançar índices e metas “naturalmente” melhoraria o desempenho dos alunos e resolveria o problema da educação.

Este é um raciocínio que se mostra equivocado. O “mercado” não detém este poder mágico e nos casos em que a sua racionalidade foi implementada nos setores sociais, geralmente, os mais fracos foram prejudicados. Isto porque o neoliberalismo e o seu princípio de competitividade se embasam no pressuposto que todos nascem e têm condições iguais para competir em suas vidas, tornando-se “vencedores” segundo os seus méritos individuais. Este pressuposto pretende ignorar que quando pessoas com diferentes condições são tratadas de forma idêntica, são beneficiados os que têm melhores condições sociais, os mais “fortes”.

A prática administrativa se reforça e se amplia à medida que o modo de produção capitalista entra na sua fase contemporânea, conhecida como “acumulação flexível”, ou, mais simplesmente, o capital sob os efeitos da desregulação trazida pelo neoliberalismo. De fato, as grandes concentrações das plantas industriais foram distribuídas pela dispersão e fragmentação da produção, espalhada por todo o planeta., acompanhada pelo desemprego estrutural, pela perda de referenciais de classe, pela contratação do espaço e do tempo, reduzidos à cronologia veloz de imagens que percorrem a superfície social e tendo por modelo a fugacidade do mercado da moda. A fragmentação e desarticulação crescente e ilimitada de todas as esferas e dimensões da vida social exige que se volte a articulá-las e isso é feito por meio da administração. A rearticulação administrada transforma uma instituição social numa *organização*, isto é, numa entidade isolada cujo sucesso e cuja eficácia se medem em termos de gestão de recursos e estratégias de desempenho e cuja articulação com as demais se dá por meio da competição (CHAUÍ, 1999, p. 218)

Como pode se perceber a forma vigente do capitalismo e a organização da produção econômica relaciona-se diretamente com as políticas educacionais e com o papel que a educação vai ocupar nesta sociedade. Para aprofundar estas relações dentro do contexto do Estado brasileiro, o próximo tópico vai analisar a organização e as políticas para educação superior no Brasil.

3 O CENÁRIO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

A definição das políticas públicas não são determinações do poder político ou de forças externas, e sim o resultado da correlação de um campo de força. Assim para o estudo das políticas para a educação é preciso considerar o contexto social e as influências dos agentes (CPA, IES, Estado) na definição, implementação e verificação de melhoria da qualidade para o setor. Por isso é importante apresentar um breve histórico da política para a educação superior no Brasil apresentando sua organização vigente. Os principais autores que serviram de referencial teórico para este capítulo foram: Afrânio Mendes Catani e João Ferreira Oliveira (2002), Ana Waleska P. C. Mendonça (2000), Ângela Siqueira (2004), Boaventura de Souza Santos (2005), Cynthia Greive Veiga (2007), Ernâni Lampert (1999), Gabriela Eyng Possolli Vesce (2007), João dos Reis Silva Júnior (2002), Luis Yarzabal (2002), Luiz Antônio Cunha (2007), Maria Amélia Sabbag Zainko e Rúbia Helena Napolini Coelho (2005), Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero (2004, 2006), Maria Lourdes Gisi (2003), Marilena Chauí (2001, 2003), Otaíza de Oliveira Romanelli (2007), Rubens de Oliveira Martins (2004), Valdemar Sguissardi (2006a; 2006b).

3.1 A DIVERSIFICAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

O Brasil teve sua política para a educação superior desenvolvida de maneira democrática, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988. O documento confere grande relevância à educação que é elevada à categoria de princípio e de direito social (artigo 6º), articulando-a com a proteção à cidadania e com a dignidade da pessoa humana (artigos 205 e 3º). Já em seu artigo 1º descreve que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se num Estado Democrático de Direito,

tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e pluralismo político, hoje considerados direitos fundamentais ou supra-constitucionais (GOMES, 2009, p. 2).¹⁷

No artigo 5º fica, igualmente, estabelecido que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao seu preparo para o exercício da cidadania e à sua qualificação para o trabalho (CURY, 2007a, p. 838-847; 2007b, p. 566-584). O ensino, por sua vez, deverá ser ministrado com base nos princípios de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, com coexistência de instituições públicas e privadas; garantindo a gratuidade e gestão democrática do ensino público (artigo 206, inciso I a VII).

Os sistemas de ensino, no Brasil, são organizados em regime de colaboração entre a União, os Estados e o Distrito Federal (artigo 211, § 1 a 4): à União, cabe a organização do sistema de ensino federal, financiando as instituições públicas federais e exercendo, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; aos Municípios cabe a responsabilidade de atuarem, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil; os Estados e o Distrito Federal atuam principalmente no ensino fundamental e médio definindo formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Embasado nos princípios gerais estabelecidos na Constituição o sistema de ensino brasileiro foi redesenhado na Nova LDB, Lei de Diretrizes e Bases Nacionais

¹⁷ Pensar em supra-constitucionalidade é aceitar que existem direitos incorporados ao ordenamento como decorrentes de um ideário humano em nível internacional; por este motivo são considerados como adiante da Constituição. Atualmente é comum entender o conjunto destes direitos humanos fundamentais como normas universais, que inspiram e condicionam as leis internas e os próprios ideais de sociedade. Incluem-se nesta categoria as noções de liberdade, igualdade, cidadania, soberania, república, democracia, etc. Tais direitos e garantias são compreendidos como aqueles intrínsecos ao homem e que devem ser, obrigatoriamente, não somente respeitados, como providos pelos os Estados Democráticos de Direito que optaram pelo modelo social-democrático (DALLARI, 2004, p. 35-37).

(Lei nº 9.394 de 1996), que estabelece os níveis e modalidades da educação, conforme a tabela 1:

TABELA 1: TIPOS DE CURSOS OFERTADOS NO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

EDUCAÇÃO SUPERIOR	POS-GRADUAÇÃO	STRICTO SENSU	PÓS-DOCTORADO	
			DOUTORADO	
			MESTRADO ACADÊMICO	
			MESTRADO PROFISSIONAL	
		LATO SENSU	ESPECIALIZAÇÃO	
				APERFEIÇOAMENTO
	GRADUAÇÃO	TECNOLOGIA		
		LICENCIATURA		
		BACHARELADO		
	CURSOS DE EXTENSÃO			
CURSOS SEQUÊNCIAIS				
EDUCAÇÃO BÁSICA	ENSINO MÉDIO	EDUCAÇÃO PROFISSIONAL		
		EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS		
		EDUCAÇÃO REGULAR		
	ENSINO FUNDAMENTAL	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS		
		EDUCAÇÃO ESPECIAL		
		EDUCAÇÃO REGULAR		
	EDUCAÇÃO INFANTIL	PRÉ-ESCOLA		
		CRECHE		

FONTE: Elaborado pelo próprio autor.

Tratando-se da educação superior as IES, de acordo com a Constituição, podem ser instaladas pelo poder público ou pela iniciativa privada: “Artigo 16. O sistema federal de ensino compreende: I – as instituições de ensino mantidas pela União; II – as instituições de educação superior criadas pela iniciativa privada; III – os órgãos federais de educação.” Deste modo estão organizadas conforme a sua natureza jurídica: pública ou privada.

O constituinte de 1988 determinou que o sistema de ensino deixasse de ser uma concessão do Estado, passando ao regime de autorização e de avaliação da qualidade (art. 209, inciso II). Com isso, instituiu-se a liberdade de aprender e de ensinar, alterando a coexistência de instituições públicas e privadas de educação e convertendo a escola livre para a regular, desde que obedecesse as diretrizes da educação nacional e se submetesse às imposições normativas da autorização e da avaliação de qualidade do Poder Público (GOMES, 2009, p. 19-20).

Públicas são as IES mantidas e administradas pelo Poder Público e se estratificam em Federais, Estaduais e Municipais. As privadas são mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas, podendo ser classificadas em: 1) Instituições privadas com fins lucrativos ou particulares em sentido estrito (instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado), e 2) Instituições privadas sem fins lucrativos, que podem ser: comunitárias, confessionais ou filantrópicas (artigo 20 da LDB).

A educação superior possui um sistema complexo e diversificado de IES, com diferentes tipos de cursos e programas, incluindo vários níveis de ensino, desde a graduação até a pós-graduação *lato e stricto sensu*. Afastando-se da sua classificação administrativa o artigo 12 do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, estabelece que as IES sejam credenciadas pelo Sistema Nacional de Educação Superior e classificadas conforme sua organização acadêmica assim sendo: faculdades, centros universitários e universidades. Deste modo a IES deverá ser credenciada originalmente como faculdade, posteriormente centro universitário e universidade. O artigo 207 da Constituição dispõe que:

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

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)

Na nova LDB a universidade mencionada no:

Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Parágrafo único. É facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber.

Já os centros universitários poderão usufruir de outras atribuições da autonomia universitária, devidamente definidas no ato de seu credenciamento (nos termos do § 2º do art. 54, da Lei nº 9.394). O Decreto nº 2306 de 19 de agosto de 1997, e depois no Decreto nº 3860 de 9 de julho de 2001 a definição aparece nos seguintes termos:

Art.12. São centros universitários as instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar, nos termos das normas estabelecidas pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto para o seu credenciamento.

§ 1º Fica estendida aos centros universitários credenciados autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes.

§ 2º Os centros universitários poderão usufruir de outras atribuições da autonomia universitária, além da que se refere o parágrafo anterior, devidamente definidas no ato de seu credenciamento, nos termos do parágrafo 2º do artigo 54, da Lei nº 9.394, de 1996.

O segundo decreto apresenta itens complementares no seu artigo 11:

Art. 11. Os centros universitários são instituições de ensino superior pluricurriculares, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pelo desempenho de seus cursos nas avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação, pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar.

§ 1º Fica estendida aos centros universitários credenciados autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes.

§ 2º Os centros universitários poderão usufruir de outras atribuições da autonomia universitária, além da que se refere o § 1º, devidamente definidas no ato de seu credenciamento, nos termos do § 2º do art. 54 da Lei nº 9.394, de 1996

§ 3º A autonomia de que trata o § 2º deverá observar os limites definidos no plano de desenvolvimento da instituição, aprovado quando do seu credenciamento e recredenciamento.

§ 4º É vedada aos centros universitários a criação de cursos fora de sua sede indicada nos atos legais de credenciamento.

§ 5º Os centros universitários somente serão criados por credenciamento de instituições de ensino superior já credenciadas e em funcionamento regular, com qualidade comprovada em avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação.

O Estado possui vários órgãos, notadamente do poder executivo, que são responsáveis pelo exercício de supervisão e fiscalização da atividade educacional.

O Ministério da Educação é o mais importante deles. Destacando-se, no que concerne às IES, a regulação é realizada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Ministro de Estado; a supervisão pela Secretária de Ensino Superior do MEC (SESu), pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) e pela Secretaria da Educação a Distância (SEED). O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) possui função operacional nas políticas para a avaliação da educação. Depois da LBD de 1996 é estrutura da educação superior do Brasil. Mas para a compreensão da sua organização e reflexão sobre o processo atual faz-se necessário o resgate do histórico de sua organização.

Uma importante política de Estado para a educação talvez seja o documento para a educação que foi lançado em 2000; trata-se do Plano Nacional de Educação (PDE), que faz um diagnóstico da situação brasileira, descrevendo as diretrizes, os objetivos e as metas para o Estado para com a educação. A primeira meta, é de prover, até o final da década (2010), a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da população com faixa etária de 18 a 24 anos. Estudos já projetam o não cumprimento deste item.¹⁸ O plano também prevê ampliar a oferta de ensino público assegurando uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas do sistema.

Políticas complementares vêm sendo desenvolvidos pelo governo para proporcionar o cumprimento das metas. Salienta-se o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), cuja meta global é: “alcançar, gradualmente, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano: 1) Taxa de conclusão média de noventa por cento nos cursos de graduação presenciais; 2) Relação de dezoito alunos de graduação por professor em cursos presenciais”,.. Deste modo os indicadores são: 1) Taxa de conclusão dos cursos de graduação; 2) Relação de alunos de graduação presencial por professor. (MEC, 2007, p. 12-14).

¹⁸ Segundo a Revista Ensino Superior os estudos do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior de São Paulo (Semesp) e parecer da CM Consultoria, Ideal Invest e Hoper Educacional em Análise Setorial do Ensino Superior Privado no Brasil: tendências e perspectivas 2005-2010 (ENSINO SUPERIOR, 2008, p.18).

Dstacam-se, ainda, a criação dos seguintes programas: Universidade para Todos (PROUNI), criado em 2004; Universidade Aberta do Brasil (UAB), criado em 2006; Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), criado em 2008.¹⁹

O grande aumento da demanda pela educação superior, ocorrido nos últimos anos, vem chamando a atenção dos governos nacionais e organismos internacionais para a questão do financiamento desse nível de escolaridade. Segundo Siqueira (2004, p. 155) estima-se que o setor educacional movimente dois trilhões de dólares anualmente. Este volume de recursos tem chamado a atenção de diversas empresas de capital privado com fins lucrativos. Por este motivo surgiu a discussão da necessidade da regulamentação comercial da educação no Acordo Geral sobre Comércio e Serviços (AGCS) ou GATS (*General Agreement on Trade in Services*) da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ressalta a autora que a educação é compreendida como um serviço pelo GATS, nestes termos “corre-se o risco da sua transformação em um processo de simples comercialização”. Como o investimento privado necessário à manutenção da educação superior em relação aos níveis médio e fundamental é notoriamente elevado, a questão ganhou importância especial, colocando a reforma da educação superior em pauta nas políticas da maioria dos países e, principalmente, nas políticas internacionais.

Os países que implementaram as políticas de reformas pregadas pelo ideário neocapitalista reduziram seus investimentos na educação. O nível superior foi ainda o que mais sofreu com este processo, pois é considerado como um dos grandes vilões dos gastos públicos. Nas políticas do Estado social a universidade era vista como um investimento público de crucial importância para o desenvolvimento da nação e o bem-estar. No novo modelo advindo do pensamento neoliberal, o financiamento da educação era oneroso e passou a ser visto como parte do problema econômico do país (SGUISSARDI, 2003, p. 203).

¹⁹ As diretrizes gerais do REUNI foi elaborada pelo Grupo Assessor nomeado pela Portaria nº 552 SESu/MEC, de 25 de junho de 2007, em complemento ao art. 1º §2º do Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Seus integrantes são: Alex Bolonha Fiúza de Mello; Antônio Carlos Pedroza; Iguatemy Maria de Lucena Martins; Leandro R. Tessler; Luis Davidovich; Manuel Fernando Palácios da Cunha e Melo; Murilo Silva de Camargo; Naomar Monteiro de Almeida Filho; Orlando Afonso Valle do Amaral; Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha; Paulo Speller; Ricardo Siloto da Silva; Roberto da Silva Fragale Filho; Rodrigo de Araújo Ramalho Filho.

Nesse sentido, “a perda de propriedade da universidade pública, nas políticas públicas do Estado, foi, antes de mais nada, o resultado da perda geral de prioridade das políticas sociais (educação, saúde, previdência), introduzida pelo modelo de desenvolvimento econômico conhecido por neoliberalismo ou globalização neoliberal” (SANTOS, 2005, p. 9).

O fenômeno de expansão que a educação superior implicou uma característica vivenciada em toda a América Latina. De 1950 a 1994 o número de inscritos nas IES multiplicou-se vinte e seis vezes, de 270 mil alunos quase passando de oito milhões; já o número de docentes multiplicou-se por 28, de 25 mil em 1950 passou para algo superior a 700 mil em 1994. Conseqüentemente, pode-se inferir que a maioria da professores de nível superior não recebeu a adequada formação pedagógica e não está capacitado para exercer este tipo de atividade. Este aumento ocorreu devido ao crescimento da oferta de educação básica e secundária, decorrente das atrasadas políticas para o bem-estar social e do crescimento do setor industrial (YARZÁBAL, 2002, p. 39-43).

Nos estudos sobre as reformas da educação superior Yarzabal (2002, p. 58) resume as mudanças impulsionadas pelos governos na América Latina:

Em resumo, ainda que partindo de governos de origem diferente, estas reformas produziram um deslocamento da coordenação dos sistemas de educação superior de alguns países do pólo estatal-burocrático para modelos mistos que consistem em mecanismos de financiamento centralizado com instrumentos competitivos de mercado, nos quais se permite a auto-regulação das IES privadas. Por outra parte, vários parlamentos da região examinaram na atualidade propostas similares, enquanto outros governos manifestaram interesse em impulsionar diversas reformas dos respectivos sistemas de educação superior. A mudança de atitude dos governos diante das instituições públicas de educação superior, incluindo a redução de fundos públicos, a adoção unilateral de medidas de estímulo à participação do setor privado e a decisão, não concentrada, de transladar os mecanismos regulatórios ao mercado, constituem importantes obstáculos que será necessário superar para avançar nas transformações.

No Brasil o processo de expansão começou na segunda metade do século passado. Na década de 1960 o Brasil possuía cerca de 100 IES (MARTINS, 2004, p. 197) e em 2007 contabilizava um total de 2281 IES, conforme a tabela 2:

TABELA 2: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE IES PRIVADAS NO BRASIL DE 1980-2007

ANO	TOTAL	PRIVADAS	PÚBLICAS	% PRIVADAS	% PÚBLICAS
1980	882	682	200	77,32	22,68
1981	876	618	258	70,55	29,45
1982	873	614	259	70,33	29,67
1983	861	615	246	71,43	28,57
1984	847	609	238	71,90	28,10
1985	859	626	233	72,88	27,12
1986	855	592	263	69,24	30,76
1987	853	613	240	71,86	28,14
1988	871	638	233	73,25	26,75
1989	902	682	220	75,61	24,39
1990	918	696	222	75,82	24,18
1991	893	671	222	75,14	24,86
1992	893	666	227	74,59	25,41
1993	873	652	221	74,69	25,31
1994	851	633	218	74,38	25,62
1995	894	684	210	76,51	23,49
1996	922	711	211	77,11	22,89
1997	900	689	211	76,56	23,44
1998	973	764	209	78,52	21,48
1999	1097	905	192	82,50	17,50
2000	1180	1004	176	85,08	14,92
2001	1391	1208	183	86,84	13,16
2002	1637	1442	195	88,09	11,91
2003	1859	1652	207	88,86	11,14
2004	2013	1789	224	88,87	11,13
2005	2165	1934	231	89,33	10,67
2006	2270	2022	248	89,07	10,93
2007	2281	2032	249	89,08	10,92

FONTE: elaborado pelo próprio autor com base na série Censo da Educação Superior – INEP.

No Brasil, a análise da série de censos realizados pelo INEP aponta o ano de 1996 como início de uma fase de crescimento. Os índices quantitativos foram mais que dobrados, o número de cursos, IES e alunos cresceu 260%, 152% e 140% respectivamente, entre 1997-2006. O setor privado detém 74% dos alunos matriculados e 89% das IES. Novos indícios apontam para mais mudanças na educação, pois quase a metade (45% em 2006) do total de vagas nas IES se encontra ociosa ao mesmo tempo em que há um grande crescimento dos cursos da modalidade à distância (571% no período de 2003-2006). O número de alunos é de 4,6 milhões, mas apenas 8% da população possui o ensino superior completo; a média dos países da OCDE é de 26%. Neste sentido diversos estudos²⁰ projetam o

²⁰ Estudo do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior de São Paulo (Semesp) prevê seis milhões e o parecer da CM Consultoria, Ideal Invest e Hoper Educacional em Análise Setorial do Ensino Superior Privado no Brasil: tendências e perspectivas 2005-2010 prevê 5,7 milhões de matrículas.

número de aproximadamente seis milhões de estudantes para 2010 e o não cumprimento da meta 30% da população de 18 a 24 anos do PNE (ENSINO SUPERIOR, 2008, p. 18).

Os números do censo possibilitam a identificação de características que aproximam o Brasil de algumas tendências mundiais em relação à educação. Exemplo disso é a reforma da educação superior, que está em pauta na agenda governamental de diversos países e possuem semelhanças importantes como, por exemplo: 1) o crescimento quantitativo do ensino privado; 2) a falta de investimento; 3) a diversificação institucional e de fontes para financiamento. Simultaneamente à expansão da crise da educação acentuou-se a crise dos Estados, que deixaram de incentivar serviços de cunho social. “Se sob a influência do fordismo e do Estado de bem-estar social a educação superior pública, especialmente a universitária, era encarada como investimento público de capital valor para o desenvolvimento econômico dos países, agora ela é vista como parte da crise dos Estados” (ZAINKO; COELHO, 2005, p. 52).

Os programas de avaliação, que serão estudados com maior profundidade no capítulo quatro, se desenvolvem neste período como forma de controle e regulação da educação. O Estado provedor e promotor de políticas públicas dá espaço ao Estado fiscalizador. Nesta perspectiva cada vez mais o ensino é visto como bem econômico individual e não como um direito social coletivo (OLIVEIRA, 2002a, p. 15). Neste contexto retorna a tese da defesa do ensino pago, pois ele seria um produto que causaria impacto individual ao aluno e não na sociedade. Esta mudança da universidade institucional para a organização²¹ foi resultante de uma série de mudanças sucedidas na sociedade devido a esta nova forma assumida pelo capital. A evolução desenvolveu-se em etapas e criou diferentes modelos de universidade, conforme aponta Marilena Chauí (2001, p. 190):

²¹ Para Marilena Chauí (2001) uma instituição social, como a universidade, não deve ser entendida como uma organização, pois a organização é regida pelas idéias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito; não discute ou questiona sua existência ou função. Ela procura sobreviver, vencendo a concorrência com seus pares, e para isso busca atingir os indicadores de avaliação sem questionamento nenhum. Neste modelo de sociedade operacional a docência e a pesquisa não podem ter pleno exercício, pois os critérios de avaliação são gerenciais e meramente quantitativos: quanto a universidade produz? Em quanto tempo? Qual o custo da sua produção? A universidade é administrada e avaliada segundo critérios que poderiam ser usados para uma montadora de automóveis ou qualquer fábrica de produtos.

De fato, enquanto a universidade clássica estava voltada para o conhecimento, a universidade funcional estava voltada diretamente para o mercado de trabalho, e a universidade de resultados estava voltada para as empresas; a universidade operacional, por ser uma organização, esta voltada para si mesma como estrutura de gestão e arbitragem de contratos.

Na perspectiva da organização, gerenciamento empresarial da IES prevê que, para cumprir as metas e alcançar os indicadores impostos pelo “contrato de gestão, a universidade tem liberdade para captar recursos de ‘outras fontes’, fazendo parcerias com as empresas privadas” (CHAUÍ, 2001, p. 183). Dentro deste conceito de autonomia a idéia é flexibilizar: eliminando o regime único de trabalho; simplificando os processos de compras, de gestão financeira e de prestação de contas; adaptando os currículos da graduação às necessidades das empresas e separando docência e pesquisa.

Apesar de o Estado brasileiro não vivenciar mais um período autoritário a universidade acaba por curvar-se a interesses que não são essencialmente acadêmicos. Como foi dito, o modelo de universidade organizacional afasta-se da sociedade e acaba por voltar-se para os seus próprios objetivos, ou ainda, nos objetivos do seu cliente.

Uma organização difere de uma instituição por definir-se por uma prática social determinada de acordo com sua instrumentalidade: esta referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular. Não está referida a ações articuladas às idéias de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa, mas a operações definidas como estratégias balizadas pelas idéias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define (CHAUÍ, 2003, p. 6).

A universidade volta-se para seus objetivos organizacionais e perde a possibilidade de concretizar a sua autonomia, pois os objetivos que devem ser alcançados pelas instituições são definidos, muitas vezes, fora do ambiente acadêmico e dentro dos gabinetes da burocracia estatal ou dos proprietários do capital. Desta maneira o Estado passa a estimular a expansão privada por meio de políticas para a diversificação das fontes de financiamento e redução dos investimentos nas instituições públicas por meio de reformas promovidas na educação. Aponta Gisi (2003, p. 99-100) que a incorporação de tais políticas para a

educação superior possui uma forte relação com a crise do capitalismo da década de 1970 e com as diretrizes de organismos internacionais como o BM e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Em conjunto com o BM a UNESCO tem exercido forte influência na redefinição da função da educação superior no mundo, e principalmente na América Latina; já apresentou em diversos documentos a sua posição sobre a temática, dentre outras destaca-se: 1) *World declaration on education for all: framework for action to meet basic learning needs* (BM/PNUD/UNESCO/UNICEF) - 1990; 2) *La UNESCO frente al cambio de la educación superior en la América latina y el Caribe* (CRESALC/UNESCO) - 1995; 3) *La educación superior como responsabilidad de todos* (CRESALC/UNESCO) - 1996; 4) *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior* - 1996; 5) *Educação: um tesouro a descobrir* - 1996; 6) *Calidad y cooperación internacional en la América latina y el Caribe* (CRESALC/UNESCO) - 1996; 7) *La transformación universitaria en vísperas del tercer milênio* (CRESALC/UNESCO) - 1996; 8) *Educación superior con miras al siglo XXI* (CRESALC/UNESCO) - 1996; 9) *Elementos para construir la educación superior del futuro* (CRESALC/UNESCO) - 1996; 9) *Higher education reform in Chile, Brasil and Venezuela* (CRESALC/UNESCO) - 1997; 10) *Cerrando la brecha* (CRESALC/UNESCO) - 1997; 11) *Declaração mundial sobre a educação superior no século XXI: visão e ação* - 1998; 11) *Marco referencial de ação prioritária para as mudanças e o desenvolvimento da educação superior* - 1998; 12) *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas* (BM/UNESCO) - 2000.

Um dos mais importantes estudos sobre esta temática foi realizado por Marília Fonseca, em 1992, intitulado: *O Banco Mundial e a Educação Brasileira: 1970-1990*. Os organismos defendem uma “universidade de serviços”, de “resultados”, baseada no modelo da empresa privada e suas diretrizes servem de inspiração para as universidades atuais. É importante ressaltar que muitos destes aspectos já foram incorporados pelas IES brasileiras no seu cotidiano sem uma análise crítica. É como se não houvesse nenhuma alternativa para a educação, além de incorporar os direcionamentos que a esfera econômica impõe.

Para aumentar a eficiência e a qualidade, no que tange a educação superior, propõe-se quatro pontos-chaves, conforme relacionado por Catani e Oliveira (2002, p. 74-76). (a) "Fomentar maior diferenciação das instituições, incluindo o estabelecimento de instituições privadas". O nível superior deve ser diversificado, pois se considera abusivo o custo da indissociabilidade entre a pesquisa, ensino e extensão. Quatro tipos diferenciados de ensino superior são apresentados como modelos: 1) o modelo "caro", da universidade clássica, que une pesquisa, ensino e extensão e deve estar restrito a poucas instituições, sendo criados alguns centros de excelência regionais; 2) o modelo de ensino superior apresentado para formar profissionais para o mercado de trabalho, 3) a graduação curta, dos chamados cursos de tecnologias, com o objetivo de formar profissionais de nível médio para o mercado e 4) o curso seqüencial, uma espécie de pós-médio onde o aluno se matricula em algumas disciplinas em dois ou quatro semestres e forma um currículo a partir das necessidades urgentes do mercado. Processo denominado pelos autores como metamorfose institucional, compreendidas por todas as "novas formas, feições e estruturas que estão processando no sentido de transformar, em especial, a gestão universitária e o trabalho acadêmico destas instituições" (CATANI; OLIVEIRA, 2002, p. 14).

A LDB permite no Brasil estas várias modalidades de ensino superior, exatamente como sugeriu o BM. (b) "Proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamentos, entre elas, a participação de estudantes nos gastos e a vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados". O banco defende que o Estado deveria proporcionar apenas o ensino fundamental. O ensino médio, pós-médio e superior deveria ser pago pelo estudante. Como fonte de financiamento sugere-se também que se apele para as empresas privadas, interessadas no desenvolvimento de algum projeto em particular. (c) "Redefinir a função do governo em relação ao ensino superior". Para o BM a função do governo não seria mais de promover a educação como um direito, mas apenas avaliar o sistema educacional do país. A avaliação seria feita em todos os níveis do ensino, como o sistema que já está implantado atualmente, construído de forma alheia aos

profissionais do ensino e definida em termos quantitativos. Faz-se uma ressalva necessária que a avaliação é essencial para o setor educacional, mas só é justificada a partir de uma ação futura.²² O que acontece com estas avaliações de ensino do Brasil? Os problemas e as suas causas se tornam evidentes, entretanto as ações corretivas não são efetivamente implantadas. (d) "adotar políticas que estejam destinadas, concretamente, a priorizar os objetivos de qualidade e equidade". Infelizmente a receita para conseguir isto a partir de um controle de gastos públicos e redução do investimento em educação não é apresentada.

Segundo Sguissardi (2006b, p. 1038) as teses defendidas pelos organismos internacionais para a implementação de "reformas ultraliberais da economia e da reforma do Estado" fundamentaram as políticas aplicadas em muitos países,²³ inclusive o Brasil, que nos últimos anos tem orientado ações para a educação superior, tais como:

- a) a gradativa desresponsabilização do Estado com o financiamento e a manutenção da educação superior, embora mantendo sobre ela estrito e crescente controle, via sistemas de *avaliação*, regulação, controle e credenciamento;
- b) o estímulo e as facilidades para a criação e expansão de IES privadas sem e com fins lucrativos;
- c) a indução a que as IES públicas sejam organizadas e geridas à semelhança de empresas econômicas;
- d) a valorização da *qualidade acadêmica* em moldes administrativo-gerenciais e empresariais: produto, custo/benefício;
- e) o incentivo à competição intra e interinstitucional;
- f) a manutenção das IFES [Instituições Federais de Ensino Superior] sem autonomia de gestão financeira e as tentativas de aprovação de instrumentos legais que instituíssem um modelo de autonomia distinto do constitucional, isto é, *autonomia financeira* em lugar da *autonomia da gestão financeira*;
- g) o implemento à diversificação das fontes de financiamento mediante, entre outras medidas, a criação das FAIS, a cobrança de mensalidades, contratos de pesquisa com empresas, venda de serviços e consultorias e doações de iniciativa privada;
- h) o implemento à diferenciação institucional – *universidade de ensino*, em especial –, além de carreira docente por instituições, salários individualizados por volume de aulas e de produção científica... (SGUISSARDI, 2006b, p. 1038-1039, grifos no original).

²² Neste sentido Jamil Orlei Souza Fonseca (2006) apresenta um estudo sobre a avaliação como subsídio no processo de tomada de decisão.

²³ O Chile e a Argentina durante os governos dos generais Pinochet (1973) e Videla (1976) são os maiores exemplos.

Ao analisar o cenário da educação superior brasileira torna-se facilmente verificável que “a distribuição entre o setor público e o setor privado tem evoluído no sentido de aprofundar a predominância deste em relação àquele, situando o Brasil, hoje, como o país de maior índice de privatização na América Latina e entre os cinco de maior índice de privatização no mundo” (SGUISSARDI, 2006b, p. 1028).²⁴

Esta é uma característica importante da expansão: a privatização do ensino superior brasileiro (LIMA, 2004, p. 43-44). Apesar das universidades públicas “ainda existirem”, atualmente 90% das vagas são ofertadas por instituições privadas. Outra questão importante é o formato que esta expansão vem adquirindo. O MEC planeja a expansão do ensino superior como uma política pública. A sua meta é passar dos 10% dos alunos matriculados no ensino superior (entre 18 e 24 anos) do início do governo Lula para 30%. Na busca por esta meta o ensino a distância passa a ser uma das possibilidades, além da diminuição do tempo de formação dos alunos. Parece ser ignorado que esta pode não ser a melhor solução para o problema devido à realidade brasileira de baixa qualidade no ensino médio e fundamental.

A “massificação” já aconteceu no ensino fundamental, mas ela não significou a real democratização do ensino, pois a qualidade ainda não foi conquistada. Segundo a pesquisa do SAEB (Sistema de Avaliação do Ensino Básico), feita em 2003, 64% dos alunos que freqüentavam a quinta série não sabiam ler e nem escrever.²⁵ Um dado que comprova que a reforma do ensino universitário não pode ser pensada de forma isolada em relação ao ensino médio e fundamental e também não deve se pautar por critérios puramente quantitativos.

O crescimento da educação no Brasil está sendo promovido com base em programas e projetos. Estas políticas do governo contam com apoio de instituições privadas e apesar de garantir o acesso não garante a permanência do aluno. Os programas mantêm diretriz individualista e meritocrática, característica da educação superior que também esteve presente durante a fase do regime militar. A educação

²⁴ Mesmo com a recente criação das Universidades Federais do ABC, do Recôncavo da Bahia, do Triângulo Mineiro, da Grande Dourados, de Alfenas, Rural do Semi-Árido, dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e Universidade Tecnológica do Paraná, no Brasil o número de IES públicas representa 11% das instituições existentes.

²⁵ MAIS de 50% dos alunos da 5ª série não sabem ler nem escrever. Disponível em: <www.consciencia.Net/2003/09/20/analfabetismo.html>. Acesso em: 01 jul. 2005.

a distância também é defendida, pois seria a forma mais rápida e barata de alcançar as metas propostas pelo MEC (SILVA JÚNIOR, 2002, p. 105). Esta modalidade de ensino necessita de estudantes preparados e autônomos, qualidades cada vez mais incomuns dentre os alunos concluintes do nível básico. Apesar da significativa vantagem econômica é possível que o objetivo maior de formação não seja atingido devido as condições concretas da educação brasileira.

É inegável que a evolução das tecnologias da informação e comunicação inauguram possibilidades para a prática da educação a distância nas instituições de ensino superior. Entretanto, destaca-se que a simples absorção de tecnologias avançadas não garante, por si só, a qualidade da proposta pedagógica que se deseja operacionalizar.

Termos como reestruturação, flexibilização, privatização, internacionalização, liberdade, ajuste fiscal, reformas, abertura econômica, entre outros, são comumente utilizados no cotidiano e fazem parte do repertório neoliberal. A política ideológica e econômica neoliberal direciona a gestão das políticas educacionais e das instituições de ensino direcionando-as para a mercantilização da educação (VESCE, 2007, p. 55).

Por óbvio que a expansão da educação superior no Brasil é necessária, pois se constitui como direito elitizado (8% da população brasileira possuem o ensino superior). Mas a expansão deve ser acompanhada de uma real democratização, para atingir este objetivo se faz essencial a construção do conceito de uma educação de qualidade. Instituir políticas de avaliação que apresentem ao aluno um meio de conquista real de sua autonomia intelectual. Yarzabal apresenta na Conferência Regional da América Latina e do Caribe sobre a Educação Superior (Havana, novembro de 1996), um relatório que definia a qualidade de uma maneira muito interessante:

A qualidade foi entendida como a adequação do ser e do que fazer da educação superior a do seu dever ser. Foi considerada ligada à pertinência social, bem como à preparação e ao compromisso dos professores e pesquisadores, destacando que está condicionada pelos recursos financeiros e pelas condições do resto do sistema educativo. Por isso, considera-se necessário enfocar sua transformação de forma sistêmica, reforçando-se todos os seus níveis. A qualidade deve ter como prioridade contribuir para o desenvolvimento do sistema completo de educação, por meio de seus educadores, docentes e investigadores, instrumentalizando projetos pilotos e adotando uma política de aprendizagem durante toda a vida, a qual pode ser facilitada por meio das novas tecnologias de comunicação e informação (YARZÁBAL, 2002, p. 97).

Esta noção de qualidade é importante para dimensionar o que se pretende neste aspecto atingir como meta no ensino superior. Percebe-se que é impossível alcançá-la sem a noção de democratização dos processos de participação e a pertinência social. Não é um processo que se constrói de maneira rápida ou autoritária. O próximo capítulo apresenta uma explanação conceitual sobre a qualidade e como ela está sendo construída dentro do sistema público da educação brasileira.

3.2 A EXPANSÃO DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

A educação superior brasileira foi organizada de forma tardia. No período colonial, ao contrário das colônias espanholas, não foram fundadas universidades ou nenhum tipo de IES nos séculos XVI, XVII e XVIII. Muitos autores remetem esta situação à necessidade da metrópole portuguesa controlar e criar laços com a elite colonial. Segundo Cunha (2007, p. 152):

Com a proibição da criação de universidades na colônia, Portugal pretendia impedir que os estudos universitários operassem como coadjuvantes de movimentos independentistas, especialmente a partir do século XVIII, quando o potencial revolucionário do iluminismo fez-se sentir em vários pontos da América.

O principal centro de formação ficava na metrópole, que graduou mais de 2500 jovens brasileiros (1500-1822), um valor expressivo para a época. Os estudantes formados eram considerados portugueses nascidos no Brasil (MENDONÇA, 2000, p. 133; FERNADES, 2007, p. 556-566). Além da proibição da coroa portuguesa de criação de universidades na colônia brasileira, outro aspecto que deve ser salientado foi a grande falta de docentes, problema presente inclusive em Portugal. Comparativamente, enquanto a Espanha contava com oito universidades no século XVI, Portugal só tinha a de Coimbra. Seria impossível transferir docentes para o Brasil sem comprometer a instituição lusitana (CUNHA, 2007, p. 153).

Estabelecimentos de ensino superior só foram inaugurados no século XIX, com a chegada da família real portuguesa ao Brasil. A transferência da corte, devido à invasão francesa, criou uma série de exigências, inclusive a necessidade de organizar uma infra-estrutura adequada para as cidades e de defesa militar da colônia, já considerada reino unido. As áreas de engenharias e medicina foram privilegiadas, os cursos de direito só seriam permitidos após a independência (1822). Em 1808 foram criados na Academia da Marinha os cursos para formar oficiais e engenheiros e os cursos de anatomia e cirurgia para a formação de cirurgiões. Aponta-se que os cursos militares tinham caráter laico e estatal, com uma função pragmática “de criar uma infra-estrutura que garantisse a sobrevivência da corte na colônia” (MENDONÇA, 2000, p. 134).

Posteriormente, em 1827, depois da independência foram criados os cursos de direito em São Paulo e Olinda. Porém neste momento as instituições não se configuravam como universidades, as unidades autorizadas por D. João VI tratavam-se de “cátedras isoladas de ensino superior para a formação de profissionais” (CUNHA, 2007, p. 154). Resumidamente o modelo adotado foi essencialmente o napoleônico, de faculdades isoladas, com o objetivo principal de formar quadros para compor a administração do império e por isso subordinados ao Estado monárquico.

Mesmo com a independência nenhuma alteração significativa aconteceu, o ensino superior se organizou pela ampliação de faculdades isoladas. “Durante todo o império (1822-1889), o ensino superior ganhou mais densidade. Cátedras se juntaram em cursos, que, por sua vez, viraram academias, mas o panorama não se alterou substancialmente” (CUNHA, 2007, p. 156). As faculdades isoladas foram mantidas e novas foram criadas, todavia nenhuma universidade. D. Pedro II planejava a criação de universidades no Brasil, mas devido à forte oposição política por parte de um grupo dos positivistas que eram os críticos mais enfáticos da idéia de universidade, não conseguiu concretizar este objetivo. Segundo Mendonça (2000, p. 135):

a resistência colocada pelos positivistas à idéia da criação de uma universidade no Brasil se fizesse justamente em nome da liberdade de ensino, princípio utilizado para advogar não só a retirada dos entraves legais que impediriam uma maior expansão da iniciativa privada no campo da educação (que, especialmente após, começou a expandir-se no campo do ensino superior), mas também uma ciência livre de privilégios e da proteção do Estado.

Devido a estas disputas políticas não foi criada nenhuma universidade no período imperial ou em grande parte do período republicano. Em síntese:

...desde 1808 o ensino superior no Brasil foi ministrado em estabelecimentos isolados, oferecendo cursos explicitamente profissionais, especialmente em Direito, Medicina e Engenharia. Nenhuma instituição com o *status* de universidade existiu no período colonial nem no imperial. Durante todo este último período, dezenas de propostas de criação de universidades foram feitas, nenhuma tendo sucesso. Na última fala do trono, o imperador Pedro II anunciou o propósito de criar duas universidades, uma no sul e outra no norte do país. Mas a República retardou muito a criação de universidades, devido a rejeição dos positivistas a tal instituição (CUNHA, 2007, p. 161).

Na fase inicial do Período Republicano a Constituição de 1891 determinava que as prerrogativas e controle do ensino superior permanecessem como atribuições do Estado, submetiam-se as normas do governo central, mas a oferta poderia ser feita por instituições públicas ou privadas. Em 1892 é instituído o Código das Instituições de Ensino Superior, para regulamentar o funcionamento das escolas superiores. Neste momento foram fundadas as primeiras universidades brasileiras. A primeira delas foi a Universidade de Manaus (1909) resultante da ótima situação econômica proporcionada pelo ciclo da borracha e durou até 1926 (VEIGA, 2007, p. 252).

Em seguida foram inauguradas as Universidades de São Paulo (1911) e do Paraná (1912).²⁶ Todavia foram desmembradas em faculdades devido a reforma Maximiliano. Promulgada pelo Decreto nº 11.530 de 1915 esta legislação reorganizou a educação superior no Brasil e criou critérios para a fundação de universidades. Dentre os quais, o que estabelecia que as universidades só poderiam

²⁶ A necessidade de uma Universidade no Paraná já permeava os ideais políticos em 1892 quando teve a pedra fundamental inaugurada, só reconhecida em 19 de dezembro de 1912 junto com as instalações, iniciando efetivamente as suas atividades no ano seguinte, 1913 (ver: <<http://www.prppg.ufpr.br/prppg/historia.html>>).

ter sede em cidades com mais de 100 mil habitantes (condição que não era alcançada por São Paulo ou Curitiba, sede das mencionadas instituições que a reforma desabilitou).

Em 1920 foi fundada a Universidade do Rio de Janeiro, que posteriormente passaria a se denominar Universidade do Brasil (1937-1965), e a partir de 1965, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Segundo Cunha:

A nova universidade resultou da reunião das faculdades federais de Medicina e Engenharia (descendentes das cátedras criadas em 1808 e 1810), e de uma faculdade de Direito, resultado da fusão e federalização de duas instituições privadas existentes na capital do país. Ou seja, a reunião das faculdades de medicina, de Engenharia e de Direito deu origem à primeira universidade duradoura no Brasil, modelo para quase totalidade das que se seguiram. O procedimento utilizado para a constituição da Universidade do Rio de Janeiro foi paradigmático para as que vieram depois dela: a reunião de faculdades profissionais pré-existentes (CUNHA, 2007, p. 163).

Em 1925 nova reforma, denominada de Rocha Vaz (Decreto nº 16.782 - A, de 13 de janeiro de 1925), possibilitou a criação da Universidade de Minas Gerais (1927), reconhecida pelo governo federal em 1929, estatizada em 1949, e nomeada UFMG em 1965 (VEIGA, 2007, p. 253). O espaço de autonomia destas instituições era mínimo, os conselhos universitários eram uma instância simbólica e:

Os recursos governamentais eram destinados diretamente a cada faculdade, cujos diretores continuavam a ser escolhidos pelo presidente da República, mediante cooptação, assim como o reitor da faculdade. Por outro lado, a persistência do mecanismo de criação pelo governo das cátedras, e na prática, do currículo de cada curso, em função do registro dos diplomas das profissões regulamentadas em lei, reduzia a autonomia universitária a não mais do que uma palavra decorativa (CUNHA, 2007, p. 163).

Esta situação não foi alterada com o final da República Velha. Getúlio Vargas assume o poder como chefe do governo provisório com a revolução de 1930, elege-se presidente pelo Congresso em 1934 e torna-se ditador em 1937. A sua política para a educação foi autoritária desde o início do seu mandato. Em 11 de abril de 1931 foi promulgado o Estatuto das Universidades Brasileiras (Decreto nº 19.851), marco do processo de centralização autoritária da educação superior. Segundo Cunha:

O Estatuto estabeleceu os padrões de organização para as instituições de ensino do ensino superior em todo país, universitárias e não universitárias. Cada universidade seria criada pela reunião de faculdades (pelo menos três dentre as seguintes: Direito, Medicina, Engenharia, Educação, Ciências e Letras). Cada faculdade seria dirigida por uma congregação, integrada pelos professores catedráticos efetivos, pelos livre-docentes em exercício de catedrático e por um representante dos livres-docentes por eles eleitos. Três a seis catedráticos, escolhidos pelo novo ministro da Educação dentre os de uma lista elaborada pela congregação, constituiriam o conselho técnico-administrativo de cada faculdade, seu órgão deliberativo. O diretor da faculdade seria, também, escolhido pelo Ministro dentre uma lista de professores catedráticos elaborada pela congregação e pelo conselho universitário.

A administração central de cada universidade seria composta do conselho universitário, órgão consultivo e deliberativo, congregaria os diretores de faculdade, dois representantes de cada congregação, um representante eleito por livres-docentes da universidade, um representante da associação dos diplomados e o presidente do Diretório Central dos Estudantes. O conselho universitário deveria elaborar uma lista com os nomes de três professores do ensino superior para que, dentre eles o ministro da educação escolhesse o reitor. Isso se a universidade fosse oficial. Se ela fosse livre teria a liberdade de nomear o reitor, mas o ministro poderia vetá-lo.

O corpo docente seria constituído, em termos gerais, de professores catedráticos, um para cada cadeira do curso, de auxiliares de ensino (chefe de clínica, chefe de laboratório, assistente ou preparador) e de livre-docentes. Os privilégios do cargo de catedrático compreendiam a vitaliciedade e a inamovibilidade, ambas garantidas após 10 anos de exercício de cargo e aprovação em concursos de títulos. Os auxiliares de ensino, indicados pelo catedrático, de quem deveriam gozar a confiança, estariam obrigados a se submeter ao concurso de livre docência, sob pena de desligamento.

A admissão aos institutos de ensino superior continuaria dependente da aprovação nos exames vestibulares, além da apresentação, pelos candidatos, de certificado de conclusão de curso secundário e de prova de idoneidade moral (CUNHA, 2007, p. 167).

Pode se perceber que o estatuto reforçou o caráter hierárquico e autoritário do ensino superior institucionalizando a figura do catedrático e controlando a nomeação de reitores. Não poderia ser diferente em um Estado ditatorial, pois a universidade como uma instituição social não poderia se organizar de maneira democrática. Seguindo estes parâmetros foram criadas universidades em São Paulo em 1934 e Porto Alegre em 1935. A única experiência que resistiu a este modelo foi a Universidade do Distrito Federal (UDF) criada no Rio de Janeiro por Anísio Teixeira em 1935. A UDF buscava se organizar de forma diferente, constituída por Escolas (Ciências, Educação, Economia e Direito) e não por congregação de cursos já existentes. Buscava autonomia e a pesquisa livre, por esta razão logo foi extinta (MENDONÇA, 2000, p. 140).

Ao analisar a história das universidades brasileiras Sguissardi (2006a, p. 74) aponta para a impossibilidade do desenvolvimento da autonomia no modelo de instituição napoleônica, pois são constituídas à sombra do poder central. Apesar de fazer a ressalva que modelos puros não existem, até este período da nossa história este é o padrão de organização do ensino superior brasileiro. Mesmo a USP (Universidade de São Paulo) que nasce buscando ser um espaço de formação intelectual e revanche dos paulistas derrotados na revolução de 1932, não foge deste formato. Os dois modelos se construía, mas o tradicional acabou por ser vitorioso:

Essa luta intestina do “velho” contra o “novo” modelo, que se torna evidente nos exemplos da USP e da UDF, não iria ter um cenário mais favorável a esse modelo nas novas universidades federais ou nas confessionais que a partir de então se constituíram. A legislação iria facilitar o processo de formação de universidades por simples aglutinação de faculdades profissionais preexistentes, fazendo de suas reitorias e conselhos superiores órgãos essencialmente burocráticos e formais. Nem a autonomia nem a produção científica se constituía em seus traços mais marcantes. No caso das confessionais, além de obedecer à legislação federal, elas se submetiam às diretrizes de suas respectivas confissões em relação ao ensino e a ciência (SGUISSARDI, 2006a, p. 74)

A autonomia universitária era utopia numa situação autoritária desta fase, é importante destacar que estava proibida qualquer manifestação política dos estudantes ou professores. Segundo Fávero: “torna-se expressamente proibida, aos professores e alunos da universidade, qualquer atitude de caráter político-partidário ou comparecer às atividades universitárias com uniforme ou emblema de partidos políticos” (FÁVERO, 2006, p. 27). Mas com o fim da Era Vargas um novo estágio democrático desenha-se no horizonte político brasileiro. A nova Constituição, promulgada em 1946, imprime o tom democrático liberal e a luta pela autonomia universitária começa a ser organizada no contexto da educação superior. A expansão da escola secundária foi um fator importante para o crescimento da demanda pelo ensino superior. As universidades se multiplicavam “mas com o predomínio da formação profissional, sem idêntica preocupação com a pesquisa e a produção do conhecimento” (FÁVERO, 2006, p. 28). O ITA (Instituto Tecnológico de Aeronáutica) foi criado em 1947 e que se constitui um modelo diferente para o ensino superior no Brasil:

Suas principais características inovadoras foram firmadas pela ausência das cátedras vitalícias, pela organização departamental, pela pós-graduação, pelo regime de dedicação exclusiva dos docentes ao ensino e à pesquisa, pelo currículo flexível. A existência do ITA como uma “ilha” de ensino superior moderno num “mar” de escolas arcaicas animou os reformadores do ensino, tanto os que viam na sua modernização o caminho necessário para que o país adquirisse a maioria científica e tecnológica indispensável, por sua vez, para viabilizar o rompimento dos laços de dependência do exterior quanto os que pretendiam reforçá-los, no intuito de modernizar o país, começando pelo sistema educacional, à imagem do paradigma do país capitalista hegemônico (CUNHA, 2007, p. 173).

O movimento pela reforma também se fortaleceu com a criação de Entidades como a SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência) em 1948. Segundo Sguissardi (2006a, p. 75): a “trajetória da SBPC em defesa de políticas científicas adequadas ao desenvolvimento do país e da liberdade de pesquisa, seja básica ou a aplicada, no interior da universidade, e especialmente a sua atuação durante as duas décadas autoritárias, tiveram, sem dúvida, uma inegável e profunda influência nas transformações por que passou a universidade no país”. A tabela 3 aponta a cronologia e origem das universidades federais do Brasil.

TABELA 3: ANO DE FUNDAÇÃO E ORIGEM DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS (1965-2006)

ANO	UNIVERSIDADES FEDERAIS	ORIGEM
1965	Univ. Fed. do Rio de Janeiro (UFRJ)	1920 - Univ. do Rio de Janeiro 1937 - Univ. do Brasil
1949	Univ. Fed. de Minas Gerais (UFMG)	1927 - Univ. de Minas Gerais
1950	Univ. Fed. do Rio Grande do Sul (UFRGS)	1947 - Univ. do Rio Grande do Sul
	Univ. Fed. da Bahia (UFBA)	1946 - Univ. da Bahia
	Univ. Fed. do Paraná (UFPR)	1912 - Univ. do Paraná
1954	Univ. Fed. do Ceará (UFC)	União de diferentes Escolas existentes
1955	Univ. Fed. Rural de Pernambuco (UFRPE)	1914 - Esc. Sup. de Agricultura, Medicina e Veterinária
1960	Univ. Fed. de Goiás (UFG)	União de cinco escolas superiores
	Univ. Fed. de Juiz de Fora (UFJF)	Criada sem vínculo
	Univ. Fed. do Pará (UFPA)	Congregou sete faculdades de Belém
	Univ. Fed. da Paraíba (UFPB)	1955 - Univ. da Paraíba
	Univ. Fed. de Santa Maria (UFSM)	Criadas sem vínculo
	Univ. Fed. Fluminense (UFF)	
	Univ. Fed. do Rio Grande do Norte (UFRN)	1958 - Univ. do Rio Grande do Norte
Univ. Fed. de Santa Catarina (UFSC)	1932 - Faculdade de Direito	
1961	Univ. Fed. do Espírito Santo (UFES)	Criadas sem vínculo
	Univ. Fed. de Alagoas (UFAL)	
1962	F. Univ. Fed. do Amazonas (UFAM)	1909 - Esc. Univ. Livre de Manaus
	F. Univ. de Brasília (UnB)	Criada sem vínculo
1963	Univ. Fed. Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)	1943 - Univ. Rural do Brasil
1965	Univ. Fed. de Pernambuco (UFPE)	1946 - Univ. do Recife

1966	F. Univ. do Maranhão (UFMA)	1953 - Fac. de Fil. de São Luís do Maranhão
1967	F. Univ. Fed. de Sergipe (UFS)	1950 - Junção de diversas Fac. e Esc. Est.
1968	F. Univ. Fed. de Piauí (UFPI)	1945 - Faculdade de Direito
	F. Univ. Fed. de São Carlos (UFSCAR)	1960 - Univ. Fed. de São Paulo
1969	F. Univ. Fed. de Viçosa (UFV)	1948 - Univ. Est. Rural de Minas Gerais
	F. Univ. Fed. de Ouro Preto (UFOP)	Incorporação de Escolas Superiores
	F. Univ. Fed. do Rio Grande (FURG)	1953 - F. Cidade do Rio Grande
	F. Univ. Fed. de Pelotas (UFPRL)	1960 - Univ. Fed. Rural do Rio Grande do Sul
	F. Univ. Fed. de Uberlândia (UFU)	Criada sem vínculo
1970	F. Univ. Fed. de Mato Grosso (UFMT)	1934 - Fac. Fed. de Direito de Cuiabá
1974	F. Univ. Fed. do Acre	1971 - Centro Univ. do Acre
1979	F. Univ. Fed. de Mato Grosso do Sul	1969 - Univ. Est. de Mato Grosso
	Univ. Fed. do Estado do Rio de Janeiro	
1982	F. Univ. Fed. de Rondônia (UNIR)	Criadas sem vínculo
1985	F. Univ. Fed. de Roraima (UFRR)	
1986	F. Univ. Fed. do Amapá (UNIFAP)	
1994	Univ. Fed. de Lavras (UFLA)	
	Univ. Fed. de São Paulo (UNIFESP)	1933 - Escola Paulista de Medicina
2000	F. Univ. Fed. do Tocantins (UFT)	Criada sem vínculo
2002	Univ. Fed. de Itajubá (UNIFEI)	1956 - Esc. Fed. de Eng. de Itajubá
	Univ. Fed. Rural do Amazonas (UFRA)	1945 - Fac. de Ciências Agrárias do Pará
	F. Univ. Fed. de São João Del-Rei (UFSJ)	1986 - FUNREI
	Univ. Fed. de Campina Grande (UFCG)	1960 - Desmembramento da UFPB
	F. Univ. Fed. do Vale do São Francisco	Criada sem vínculo
2005	Univ. Fed. de Alfenas (UNIFAL)	1914 - Esc. de Farmácia e Odontologia
	Univ. Fed. dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)	1960 - Escola Fed. 1970 - Autarquia 2001 - Centro Universitário
	Univ. Fed. Triângulo Mineiro (UFTM)	1953 - Fac. de Medicina do Triângulo Mineiro
	Univ. Fed. Rural do Semi-Árido (UFERSA)	1967 - Esc. Sup. de Administração de Mossoró
	Univ. Fed. Tecnológica do Paraná (UFTPR)	1909 - Escola de Aprendizes Artífices
	Univ. Fed. do ABC (UFABC)	Criadas sem vínculo
	Univ. Fed. da Grande Dourados (UFGD)	
Univ. Fed. do Recôncavo da Bahia (UFRB)		
2006	F. Univ. Fed. de Ciências da Saúde de POA	F. Fac. Fed. de Ciências Médicas de POA
	Univ. Fed. do Pampa (UNIPAMPA)	Criada sem vínculo

FONTES: Adaptado de SESu/MEC

Na perspectiva modernizante e com pretensões de inaugurar um novo tempo para a educação superior brasileira, em 1961, também se teve um importante exemplo concreto com a instituição da UNB (Universidade de Brasília), porém a proposta revolucionária foi sufocada pelo regime militar. O anseio por um novo modelo de universidade era muito forte entre os estudantes nos anos 1960. O movimento considerava o sistema arcaico e elitista. Para demonstrar

descontentamento com a situação e organizar novas propostas a UNE (União Nacional dos Estudantes) organizou uma série de seminários. Nestes encontros foram discutidas as seguintes questões:

a) autonomia universitária; b) participação dos corpos docente e discente na administração universitária; c) adoção do regime de trabalho em tempo integral para docentes; d) ampliação da oferta de vagas nas escolas públicas; e) flexibilidade na organização dos currículos (FAVERO, 2006, p. 29).

Neste momento da História do Brasil existia um sentimento generalizado da necessidade de reformas. A UNE reivindicava mudanças para educação superior que vinham acompanhadas de críticas ao sistema, a sociedade e a política, como, por exemplo, o apoio maciço dos estudantes as reformas de base proposta pelo Presidente João Goulart. Piorando a inquietação estudantil da década de 1960, o natural processo de escolarização da população brasileira gerou um grande número de alunos excedentes, que aumentava a pressão pelas reformas universitárias que ampliavam o número de vagas nos cursos superiores (ROMANELLI, 2007, p. 209).

Os alunos concluíam o ensino e alcançavam a média necessária para cursar a faculdade, mas não encontravam vagas. Além disso, a universidade estava organizada de maneira tradicional, sendo o professor catedrático o grande símbolo deste período. A agitação estudantil só foi contida com as reformas promovidas em 1968, sob a égide do autoritarismo do regime militar, e por intermédio do aconselhamento de agências do governo dos EUA, notadamente a USAID (*United States Agency for International Development*).²⁷ Parceria que possuía o objetivo principal de promover a modernização da universidade brasileira, tornando-a eficiente na formação de profissionais para o mercado de trabalho e para a tecnocracia que governava o país (ROMANELLI, 2007, p. 210-219).

O norte-americano Rodolph Atcon foi o consultor junto ao MEC, tendo realizado em 1965 um estudo sobre a necessidade de reformas para a educação superior no Brasil destacando os princípios de rendimento e de eficiência. Resultou no documento conhecido como *Plano Atcon* que recomendava: “defesa dos

²⁷ ver: ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da educação no Brasil. 32. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

princípios de autonomia e autoridade; dimensão técnica e administrativa do processo de reestruturação do ensino superior; ênfase nos princípios de eficiência e produtividade; necessidade de reformulação do trabalho docente; criação de centro de estudos básicos; (...) criação de um conselho de reitores” (FÁVERO, 2006, p. 31). Estas recomendações foram incorporadas na reforma de 1968 e Atcon tornou-se o primeiro secretário-geral do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB).

As reformas ocorridas no ensino tiveram como marco legal a Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968 (para o ensino superior), e posterior complementação pela Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971 (para o ensino fundamental e médio). Estas reformas alteram a configuração da educação superior no âmbito organizacional, acadêmico e pedagógico. Segundo Veiga (2007, p. 309):

Essas reformas integravam as mudanças sociais e econômicas da época, mas também as feições políticas do regime instituído, em sua caracterização militar e ditatorial. Dessa maneira, elas tiveram repercussões ambíguas. Ao mesmo tempo em que representavam parte dos anseios de mudanças educacionais de setores representativos da sociedade, ao menos em termos da reestruturação do ensino, foram instituídas num contexto de autoritarismo, portanto de cerceamento das liberdades. Por sua vez, o recrudescimento da ditadura e o modelo econômico adotado da década de 70 em diante definitivamente não criaram condições de realização plena dos avanços contidos em tais reformas.

Dentre as alterações podem ser destacadas: a extinção da cátedra; a unificação do vestibular (que passou a ser classificatório); a instituição do curso básico e profissional; as matrículas passaram a ser feitas por disciplina e o sistema de créditos foi instituído; a organização semestral foi adotada por muitas instituições e se pregava a flexibilidade da organização curricular. A pós-graduação nas modalidades de especialização, mestrado e doutorado foi organizada e muitas faculdades foram aglutinadas em universidades. Este processo de modernização teve como ônus principal a perda da autonomia universitária e controle externo (LAMPERT, 1999, p. 39).

Este processo de modernização dentro de um regime autoritário acaba por dificultar a construção da autonomia administrativa. A “lei 5.540/68 e legislação

complementar mostra que, ao mesmo tempo em que é reconhecido o princípio da autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira da universidade, ela a limita” (FÁVERO, 2004, p. 206). Os atos institucionais permitiam a cassação e a perseguição aos professores e alunos que fossem considerados subversivos. Dentro das universidades foram criadas assessorias de segurança para manter a ordem e a paz e controlar a subversão. Desta forma, o movimento estudantil foi completamente contido.

E mais do que isso, o processo modernizante encontrou um terreno de difícil sedimentação. Por exemplo, um das principais bandeiras da reforma era a extinção da cátedra. Esta instituição arcaica realmente era um entrave para o desenvolvimento das universidades brasileiras. Mas a sua extinção não teve como resultado a efetiva democratização, pois “outros problemas surgiram como, por exemplo, o da ‘catedralização dos departamentos’, nos quais se continuou a manter o poder do ex-catedrático, assim como privilégios de pessoas ou grupos” (FÁVERO, 2004, p. 208). Como se pode ver, espaços democráticos não são instituídos por decreto de um governo autoritário.

Neste momento ocorreu o primeiro aumento significativo no número de matrículas na educação superior, que cresceu quase dez vezes entre 1964 e 1980. Mesmo assim a quantidade de vagas eram insuficiente e o vestibular, instituído na reforma, foi organizado para avaliar, classificar e eliminar aqueles alunos que excediam as vagas existentes.

Pode-se perceber dois estágios distintos do crescimento da educação superior no Brasil nas últimas quatro décadas. No momento seguinte, de abertura política e redemocratização do país (1980-1995), o sistema apresentou um crescimento muito pequeno. Em 1980, havia 882 IES no Brasil; até 1995 apenas 12 novas instituições tinham se somado ao sistema, resultando em um tímido crescimento de 1,36% no período (MACEDO, 2001, p. 13). O segundo estágio obteve uma expansão mais acentuada e iniciou em 1996. Conforme demonstram os dados do Censo da Educação Superior, em doze anos (1996-2007), outras 1359 novas IES foram criadas, acarretando na elevação de oferta de vagas e de número de estudantes no ensino superior. Desta maneira se inaugurou um novo capítulo da

história da educação superior no Brasil, pois a partir deste ano as IES privadas começaram a se expandir num ritmo bastante acelerado. Indicadores como número de matrículas, número de IES, número de cursos, passaram a apresentar um constante crescimento da rede privada e uma redução proporcional da participação das instituições públicas. Em 2007, as IES particulares já representavam mais de 89% do total de instituições do país. Este processo de expansão do ensino será analisado com maior propriedade no próximo tópico.

Ao analisar a trajetória das IES brasileiras Cunha (2007, p. 151) afirma que duas características são importantes “a privatização e a fragmentação institucional”. As faculdades isoladas são predominantes e convivem com o modelo universitário. E mesmo as instituições universitárias públicas e privadas são heterogêneas e desiguais com relação à qualidade do ensino.

Como é possível identificar, através da análise apresentada a institucionalização da autonomia é um processo muito difícil dentro da estrutura universitária brasileira. O modelo napoleônico de educação superior acabou por aproximá-lo do Estado e isso limita a sua capacidade de ser verdadeiramente autônoma. No desenvolvimento histórico ela também não foi conquistada pois a reforma universitária para modernizar o ensino brasileiro se deu em um período autoritário e restringiu ainda mais o espaço para a democratização da universidade.

A autonomia deve ser entendida com a possibilidade de refletir, discutir e definir a sua própria organização acadêmica e financeira e é garantida legalmente pelo artigo 207 da Constituição democrática de 1988. Mas a garantia legal não se traduz unicamente pela via formal. O processo de amadurecimento institucional é essencial para educação superior brasileira.

Em síntese, pode-se afirmar que a educação superior no Brasil se organiza de forma heterogênea, em universidades, centros universitários e faculdades, e que não traz a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, esta é uma característica exigida legalmente apenas para as universidades. O processo de expansão foi acompanhado de um viés privatista pois, apesar do Estado militar defender o ensino público como maneira de fortalecer e desenvolver o país, estava aliado aos grupos econômicos privados que ocuparam um espaço importante na educação superior brasileira. Segundo Cunha (2007, p. 811):

O regime militar favoreceu enormemente a iniciativa privada no campo educacional. Não porque as forças armadas fossem espontaneamente privatistas, mas, sim, porque os agentes e colaboradores do golpe de Estado de 1964 fizeram parte ou tinham afinidades político-ideológicas com os grupos que defenderam o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de orientação privatista, que deu origem à Lei nº 4.024 de dezembro de 1961.

A LDB de 1961 instituiu o Conselho Federal de Educação (CFE) que tinha um importante papel na regulamentação da educação. E na sua direção estavam presentes os representantes dos interesses privados e dos empresários educacionais.

4 A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Da relação existente entre o Estado, sociedade e instituições educativas instauram-se as políticas públicas para a educação. Por sua vez, esta é matéria do Estado, ou melhor, do Poder Público que, atualmente, regulamenta o setor e garante critérios mínimos de qualidade para a educação por meio das políticas públicas de avaliação. A definição das atuais políticas para o setor decorreu de diversas discussões e propostas, inclusive de estudos realizados em outros países, tornando-se um tema permanente na pauta governamental e se apresentando como objeto de estudo de diversas autoridades no âmbito nacional e internacional.

Os autores que serviram de referencial teórico para este capítulo foram: Carlos Roberto Jamil Cury (1997), Denise Leite (2005), Dilvo Ilvo Ristoff (1995, 1997, 2003), Gladys Beatriz Barreyro e José Carlos Rothen (2003), Hélio Radke Bittencourt (2008), Jesus Renato Galo Brunet (1997), José Carlos Rothen (2006, 2008), José Dias Sobrinho (1995a, 1995b, 1998, 2002a, 2002b), Maria Amélia Sabbag Zainko e Rúbia Helena Naspolini Coelho (2005), Maria Cristina Briani (2000), Maria José Jackson (2005), Marília Morosini (1997), Nilson José Machado (2001), Paulo Ghiraldelli Júnior (2006), Robert Evan Verhine e Lys Maria Dantas (2005), Rúbia Helena Naspolini Coelho (2005) e a Palestra de Reynaldo Fernandes (2008). Ainda foram usados os documentos da ANDES (2003), da CEA (2007), da CNRES (1985), da CONAES (2004) e do INEP (2004a, 2004b, 2006a, 2006b, 2007, 2008a, 2008b, 2008c).

4.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO

Limitando-se à descrição dos principais fatos históricos que envolveram as políticas públicas de avaliação da educação superior, percebe-se que a tratativa do tema não é recente. Um fato curioso envolvendo o assunto ocorreu em 1934, mesmo ano em que foi promulgada a segunda Constituição Republicana do Brasil. A Carta (artigo 150) determinou como competência da União a tarefa de elaborar a LDB, cuja concretização se faria pelo Plano Nacional de Educação (PNE).

No entanto Cury (1997, p. 104-105) descreve um sério equívoco decorrente desta instrução legal: a “União foi entendida como sendo o Poder Executivo, no caso o Ministério da Educação e Saúde Pública, que delegou esta função ao então existente Conselho Nacional da Educação, criado em 1931 por Francisco Campos”. Já em trâmite no Congresso Nacional o PNE foi abortado devido ao Golpe de Estado de 1937, promovido por Getúlio Vargas que instaurou o Estado Novo.

O que se pretende destacar com este breve relato da história do país diz respeito à tentativa de se implementar políticas públicas de avaliação. O PNE elaborado pelo CNE definia que todos os formandos de cursos superiores deveriam realizar exames específicos de área, para só assim poderem exercer a profissão (similar à metodologia do ENC). Diante da análise dos resultados deste processo avaliativo poderiam se instaurar investigações a respeito da qualidade da instituição que havia fornecido o conhecimento aos alunos examinados.

Apoiando-se nos escritos de Marília Morosini (1997, p. 143), é possível destacar duas grandes funções, porém limitadas, que eram atribuídas às políticas de avaliação até meados da década de 1970: 1) manutenção do sistema e 2) mudança estratégica. A primeira consistia numa rotina anual que objetivava planejar o orçamento para distribuição de verbas e assim manter o sistema em funcionamento. Já a segunda ocorria diante da necessidade do governo promover mudanças nas políticas ou no sistema, para que permanecesse funcionando de maneira satisfatória. Este tipo de avaliação podia abranger somente um setor da educação superior ou, até mesmo, regiões do país que necessitassem de atenções específicas.

Mas durante o regime militar (1964-1985) a educação superior recebeu atenção especial do governo ditatorial, principalmente porque era onde persistiam os focos políticos de maior resistência ao golpe. Esta fase esteve marcada pelos acordos entre o MEC e a USAID e, ainda, por propostas realizadas pelo Grupo de

Trabalho da Reforma Universitária (GTRU),²⁸ implantada pela Lei nº 5.540 de 1968. Ghiraldelli Júnior (2006, p. 112-119) relata este momento da seguinte maneira:

A resistência se transformou em ação audaciosa quando em 1968 várias faculdades foram tomadas pelos alunos (...) que instalaram cursos-piloto, procurando estabelecer formas de auto-gestão na condução administrativa e pedagógica dos estabelecimentos de ensino (p.115).

Salienta Cury (1997, p. 104-105) que, na década 1960, a UNE defendia uma proposta de se implantar um programa de avaliação para todas as instituições, esta deveria iniciar pelo processo de auto-reconhecimento (auto-avaliação) numa concepção sócrática de revelação de si e de superação. Nesta mesma época, porém sempre apartada das avaliações dos cursos de graduação e das instituições, a Fundação Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) inicia a planejamento da avaliação dos programas e cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Iniciou em 1976 estabelecendo critérios e parâmetros que classificavam os cursos e programas com conceitos de A (melhor) até E (pior). Leite (2005, p. 56-57) destaca algumas modificações que ocorreram gradativamente na metodologia de avaliação da CAPES ao longo do tempo: em 1980 iniciaram o procedimento de visitas de pares aos cursos; em 1982 passaram a ser divulgados os resultados individualmente para a IES; 1984 autorizaram a solicitação de reconsideração da avaliação; em 1985 iniciaram a divulgação dos conceitos da avaliação para todos os cursos; 1988 estrearam a utilização da informática no processo; e, 1992 incluíram indicadores qualitativos e quantitativos nas avaliações e separaram o procedimento em duas etapas.

Em 1998 o sistema da CAPES sofreu grandes alterações, hoje os programas são classificados por notação, que pode chegar até sete para os que

²⁸ O GTRU foi criado mediante ao Decreto Presidencial nº 62.024, de 29 de setembro de 1967, pelo General Artur da Costa e Silva. A comissão foi presidida pelo General Carlos Meira Mattos que estava incumbida de propor medidas para conter a subversão estudantil. Estava composta por 13 integrantes: Antonio Moreira Carneiro, Fernando Bastos de Ávila, Fernando Ribeiro do Val, Haroldo Leon Peres, João Lira Filho, João Paulo dos Reis Velloso, Newton Sucupira, Roque Spencer Maciel de Barros, Tarso Dutra e Valnir Chagas, e os estudantes João Carlos Moreira Bessa e Paulo Bouças que se recusaram a participar. O resultado dos estudos da comissão resultou no Relatório Meira Mattos que subsidiou a criação da Lei nº 5.540 (cf.: ROTHEN, 2008, p. 453).

possuem os dois níveis (mestrado e doutorado), e no máximo nota cinco para os que ofertam somente o primeiro nível. A avaliação é obrigatória e subsidia a alocação de verbas, bolsas e financiamento de projetos. Dias Sobrinho (2002b, p. 72) comenta o resultado que produz este sistema de avaliação da CAPES:

Produz efeitos pedagógicos e políticos, pois induz diretrizes na pesquisa e no ensino, consagrando modelos considerados mais exitosos e apropriados em cada área. Produz efeitos econômicos, pois instrumentam as políticas de financiamentos. Afirma uma ética, de acordo com valores e concepções relativamente à ciência e à sociedade. Por exemplo, alimenta o espírito de competitividade e de concorrência individual ou interinstitucional, cria uma imagem social e um mapa que define os cursos fortes, médios e fracos.

Mas é a partir da década 1980 que a discussão sobre a avaliação da qualidade da educação assume uma dimensão expressiva. A educação superior se vê envolvida com o crescente aperfeiçoamento das técnicas de produção, com o desenvolvimento tecnológico acelerado e com o descobrimento de novos conhecimentos, mas principalmente devido às mudanças econômicas e a rearticulação do capitalismo é alterada a postura dos governos em relação a este tipo de ensino.

É diante da necessidade de melhorar a qualidade e promover a modernização do setor que a avaliação ganha importância nas políticas de Estado. Destaca Morosini (1997, p 143) que a incorporação desta característica foi resultante das políticas públicas para a educação desenvolvida no governo britânico gerido por Margaret Thatcher. Esta prática influenciou novas formas de avaliação da educação criadas em diversos países (DIAS SOBRINHO, 2002a, p. 30).

Uma síntese cronológica (1961-2003) das principais políticas educacionais e de avaliação no Brasil pode ser observada na tabela 4:

TABELA 4: CRONOLOGIA DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL (1961-2003)

DATA	PROPOSTAS, LEIS E DOCUMENTOS LEGAIS
1961	• promulga-se primeira LDB (Lei nº 4.024 de 20 de dezembro)
1964	• institui-se um acordo entre o MEC e a USAID
1965	• elabora-se o estudo denominado de Plano Atcon
1967	• extingue-se as cátedras e são criados os departamentos universitários (Decreto-Lei nº 252 de 28 de fevereiro) • cria-se o GTRU (Decreto nº 62.024 de 29 de setembro)
1968	• emite-se o relatório do GTRU, também denominado de Meira Mattos • promulga-se a Lei nº 5.540 (de 28 de novembro) responsável pela reforma no ensino superior
1971	• promulga-se segunda LDB (Lei nº 5.692 de 11 de agosto)
1973	• são criados os Grupos-Tarefa para examinar regimentos e currículos das IES (Portaria nº 66, de 2 de outubro)
1975	• institui-se a verificação <i>in loco</i> da IES para a regulação do sistema (Portaria nº 399 de 18 de agosto)
1976	• implanta-se a avaliação dos programas e cursos de pós-graduação da pela CAPES
1981	• inicia-se o debate sobre a avaliação pela ANDES
1983	• cria-se o Grupo Gestor de Pesquisa para o PARU
1984	• divulga-se a proposta do PARU • finaliza-se as atividades do PARU
1985	• divulga-se a Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira • cria-se a CNRES (Decreto nº 91.177 de 29 de março)
1986	• divulga-se o documento: Uma Nova Política Para a Educação Superior pela CNRES
1986	• cria-se o GERES (Portaria nº 100 de 6 de fevereiro e Portaria nº 170, de 3 de março) • divulga-se o Relatório do GERES
1987	• emite-se o ante-projeto de Lei GERES • realiza-se o Encontro Internacional sobre Avaliação do Ensino Superior • inicia-se o processo avaliativo na UNB
1988	• promulga-se a Constituição Federal de 1988 • realizam-se os eventos: Seminário sobre Avaliação da Universidade; Encontro Regional sobre Avaliação do Ensino Superior; Encontro da Região Nordeste sobre Avaliação da Universidade; Encontro Paulista sobre Avaliação no Ensino Superior • realiza-se um protesto contra a avaliação pela ANDES no Dia Nacional da Luta • inicia-se o processo avaliativo na UFPR e na USP
1989	• realiza-se o II Seminário Nacional ANDES "Trabalho Intelectual e Avaliação Acadêmica" • realiza-se o Seminário <i>Institutional Evaluation in Higher Education</i> pelo MEC com o apoio da <i>British Council</i> em Brasília
1991	• inicia-se o processo avaliativo na UNICAMP • cria-se o CINAEM
1992	• cria-se a Comissão de Especialistas de Ensino - CEE (Portaria nº 287 de 10 de dezembro) • realiza-se o seminário de avaliação institucional da <i>British Council Mission</i> promovido pelo MEC
1993	• divulga-se a proposta de avaliação elaborada pela ANDIFES e a proposta do Fórum de Pró-Reitores sobre a criação de um programa de apoio à avaliação do ensino de graduação • cria-se a CNA (Portaria nº 130 de 14 de julho) que divulga o Documento Básico – Avaliação das Universidades Brasileira • implanta-se o PAIUB (Edital nº 1 - Diretrizes)
1994	• extingue-se o CFE e instaura-se o CNE

1995	<ul style="list-style-type: none"> • cria-se o ENC, também conhecido como Provão (Medida Provisória nº 1.018 de 8 de junho) • promulga-se a Lei nº 9131 (de 24 de novembro) que estabelece a regulação da educação superior mediante a avaliação
1996	<ul style="list-style-type: none"> • atualiza-se e revisa-se a Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira • inicia-se a realização do ENC (Portaria Ministerial nº 249 de 18 de março) • reforma-se o PAIUB e se estabelece o procedimento para a realização do ENC e ACO (Decreto nº 2.026 de 10 de outubro) • promulga-se a Nova LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro)
1997	<ul style="list-style-type: none"> • reformulam-se as exigências e as condições para autorização e credenciamento das IES (Portarias nº 637, 638, 639, 640 e 641 de 13 de maio) • regulamenta-se o reconhecimento de cursos (Portaria nº 877 de 30 de julho) • altera-se o PAIUB (Decreto nº 2.306 de 19 de agosto)
1998	<ul style="list-style-type: none"> • reformula-se a metodologia de avaliação da CAPES • são completadas as instruções para o processo de regulamentação das IES (Portaria nº 302 de 7 de abril)
1999	<ul style="list-style-type: none"> • são estabelecidas as exigências para renovação do reconhecimento dos cursos superiores (Portaria nº 755 de 11 de maio)
2001	<ul style="list-style-type: none"> • reorganizam-se as IES do Brasil (Decreto nº 3.860, de 9 de julho) • é estabelecido um conjunto de critérios e procedimentos para o processo de credenciamento da IES (Portaria nº 1.465 de 12 de julho) • determinam-se os critérios para autorização de criação de cursos fora da sede para universidades (Portaria nº 1.466 de 12 de julho)
2002	<ul style="list-style-type: none"> • divulga-se o Manual Geral de Avaliação das Condições de Ensino - ACE
2003	<ul style="list-style-type: none"> • cria-se a CEA (Portarias nº 11 de 28 de abril e nº 19 de 27 de maio) • divulga-se a proposta do SINAES

FONTE: Elaborado pelo próprio autor.

Ristoff (1995, p. 37) salienta que a Associação dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) é a responsável por iniciar um amplo debate sobre o assunto. Os docentes propunham uma avaliação embasada em diretrizes com princípios éticos sustentada exclusivamente pelos seus pares, com o objetivo de constituição de um padrão mínimo de qualidade. Desde 1981, em todo o país, a ANDES vinha promovendo simpósios, reuniões, congressos e assembléias envolvendo a temática das políticas para reestruturação da educação superior. Mas foi durante a realização do V Congresso Nacional de Associações Docentes (CONAD), que ocorreu na cidade de Belo Horizonte em junho de 1982, que a ANDES aprovou e encaminhou ao MEC a primeira versão do seguinte documento: *Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira*.

No mesmo ano, dando continuidade ao debate, a ANDES em conjunto com SBPC, Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) reuniram-se no Rio de Janeiro firmando um acordo de ação comum com base nos seguintes princípios:

1) manutenção e ampliação do ensino público e gratuito; 2) autonomia e funcionamento democrático da universidade com base em colegiados e cargos de direção eletivos; 3) estabelecimento de um padrão de qualidade para o ensino superior, estimulando a pesquisa e a criação intelectual nas universidades; 4) dotação de recursos públicos orçamentários suficientes para o ensino e a pesquisa nas universidades públicas; 5) criação de condições para adequação da universidade à realidade brasileira; 6) garantia do direito à liberdade de pensamento nas contratações e nomeações para a universidade, bem como no exercício das funções e atividades acadêmicas, princípios sobre os quais se estruturou a *Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira* (ANDES, 2003, p. 4).

“Com o objetivo de construir uma política de pessoal docente, definiu-se o que consistia a atividade de docência e estabeleceu-se que esta atividade deveria ser avaliada tendo por base as atribuições do ensino, da pesquisa e da extensão” (ANDES, 2003, p. 57). A partir das distintas concepções de avaliação do Estado e da ANDES o assunto foi retomado como pauta para discussão em âmbito nacional nos seminários: Trabalho Intelectual e Avaliação Acadêmica (em 1986 e novamente em 1987); e ainda, Avaliação e Autonomia (em 1990). Neste momento:

O aprofundamento das discussões permitiu que, em razão das diferentes conjunturas, se demarcassem as diferenças fundamentais entre a concepção do Movimento Docente e a do governo: enquanto as propostas de avaliação de sucessivos governos têm-se caracterizado pela lógica empresarial, visando à rentabilidade imediata do investimento em educação e salientando a quantificação, o Movimento Docente vem construindo uma concepção de avaliação que tem como foco a qualidade do trabalho universitário, visando ao estabelecimento de um padrão unitário de qualidade para o ensino, a pesquisa e a extensão que deve ser cultural e cientificamente significativo e socialmente comprometido com a maioria da população.

Para o Movimento Docente, a universidade deve ser um espaço privilegiado do pensamento, do debate e da crítica, objetivando a elevação cultural e científica, mediante uma produção que seja realizada coletiva e publicamente, para o que é necessário assegurar recursos humanos, materiais e financeiros (ANDES, 2003, 58).

Assim a primeira proposta de avaliação por parte do Estado brasileiro surgiu em 1983, com o Programa de Avaliação e Reforma Universitária (PARU), criada pela então ministra da educação Esther de Figueiredo Ferraz. O MEC formalizou o programa junto ao CFE, apoio da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e coordenação da CAPES.

O PARU elaborou questionários que foram respondidos por estudantes, dirigentes universitários e docentes e acolheu igualmente estudos específicos para apreender o impacto da Lei nº 5.540/1968 quanto à estrutura administrativa, à expansão das matrículas e à sua caracterização, à relação entre atividades de ensino, pesquisa e extensão, características do corpo docente e técnico-administrativo e vinculação com a comunidade. Tratou, portanto, basicamente de dois temas: gestão e produção/disseminação de conhecimentos, utilizando-se de levantamento e análises de dados institucionais colhidos através de roteiros e questionários preenchidos por estudantes, professores e administradores (CEA, 2007, p. 22-23).

A avaliação foi pautada nas características e nas condições em que se realizavam as atividades das instituições, mediante o levantamento de dados e apreciação da realidade, com a finalidade de comparar e analisar particularidades das instituições de todo o sistema (COELHO, 2005, p. 39).

A avaliação do PARU (...), tem como foco a avaliação da gestão e da produção e disseminação de conhecimentos das instituições de ensino superior, utilizando como instrumento de coleta de dados questionários e roteiros respondidos por estudantes, professores e administradores deste nível de ensino.

O PARU apresenta curta duração, de modo que, sem apoio do MEC, por não corresponder plenamente a seus interesses de regulação da educação superior, vigora até 1984. Muito embora represente importância indiscutível enquanto subsídio para reflexão a respeito da educação superior, não apresenta, contudo, recomendações legais e técnicas suficientes para concretização de um modelo de avaliação da educação brasileira (COELHO, 2005, p. 40).

Com o fim da Ditadura Militar as políticas de avaliação da educação superior voltam a ser prioridade no primeiro mandato da Nova República. O presidente da república José Sarney promulga o Decreto nº 91.177, em 29 de março de 1985, que determinava a criação de uma Comissão Nacional para a Reforma do Ensino Superior (CNRES). O grupo, que ficou conhecido como a “comissão de notáveis”, possuía a incumbência de estudar a situação e formular propostas de políticas que possam ser imediatamente implantadas. Iniciou as atividades no dia 2 de maio e apresentou o relatório intitulado como *Uma Nova Política Para a Educação Superior* no dia 21 de novembro do mesmo ano (CNRES, 1995). Dias Sobrinho (2002b, p. 75) lembra que “neste documento já contam muitas sugestões que vieram a ser colocadas em prática após 1995” na presidência de Fernando Henrique Cardoso.

Os itens levantados pelo grupo para medir o desempenho na educação superior por meio da avaliação deveriam levar em consideração as seguintes modalidades: 1) avaliação dos cursos; 2) avaliação dos alunos; 3) avaliação dos professores; 4) avaliação didático-pedagógica do ensino; 5) avaliação de servidores técnicos e administrativos; 6) avaliação das carreiras. Tomando-se como referência o documento apresentado pela comissão é possível destacar algumas especificidades para cada uma das modalidades (CNRES, 1985, p. 54-57).

A primeira modalidade decorre da necessidade de se avaliar todos os cursos por especialistas da área do conhecimento. Esta avaliação cumpre com o objetivo de mensurar a qualidade do curso por meio da verificação dos recursos físicos, financeiros e pedagógicos da IES, assim como a aplicação de indicadores de eficiência. Alguns dos indicadores apontados no estudo da CNRES são: a relação de alunos/professor, as taxas de desistência e de repetência, a estimativa de custos.

Destinada aos alunos a segunda modalidade estava proposta pelas seguintes etapas: a) análise da demanda: realizada por meio de um levantamento da relação candidato/vaga para cada curso; b) comparação dos formandos: executada após a aplicação de testes para mensurar o conhecimento dos alunos; c) oportunidade de trabalho: efetuada por amostragem com o objetivo de perceber se a graduação influenciou nas oportunidades de trabalho. Este procedimento supõe que o curso de melhor qualidade é o que apresenta a maior concorrência de vagas, que contém as notas mais elevadas do teste e que tenham boas oportunidades de trabalho.

A avaliação dos professores é terceira modalidade proposta, compreende-se pela avaliação da pesquisa e da pós-graduação, e ainda, a reputação dos professores mediante ao parecer dos pares e alunos. A quarta modalidade refere-se ao ensino por meio da avaliação didático-pedagógica do professor, os principais aspectos a se considerar eram: o domínio do conteúdo, a habilidade didático-pedagógica, o relacionamento com o aluno, a preparação das aulas e as provas. A quinta modalidade possuía como pressuposto que a qualidade de execução das tarefas administrativas afetava a qualidade dos trabalhos acadêmicos, por isso a administração deveria estar subordinada à área acadêmica e ser avaliada por seu

desempenho funcional. Por último ficava a avaliação das carreiras que consistia em um enfoque comparativo entre cursos, reputações, demandas e resultados, embasando-se nas considerações das cinco modalidades anteriores.

Porém, a proposta da CNRES, assim como o PARU, não correspondia às expectativas de avaliação e regulação do Estado, por isso criou MEC o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), por meio da Portaria nº 100 de 6 de fevereiro de 1986. O GERES foi instalado²⁹ pelo ministro da educação Jorge Bornhausen por meio da Portaria nº 170, de 3 de março de 1986, com o objetivo de continuar os estudos sobre a reformulação e construir medidas legais para a educação superior.

O GERES entende como desnecessária a complementariedade e integração entre ensino e pesquisa, de forma que sugere a existência de instituições de pesquisa – dedicadas ao ensino e pesquisa – e instituições de ensino – voltadas especificamente para a formação de recursos humanos e reguladas pelo próprio mercado de trabalho. (...) Na concepção do GERES os representantes dos órgãos governamentais – embora possam contar com a colaboração da comunidade acadêmica – constituem-se como os principais atores do processo avaliativo e a proposta de avaliação fundamenta-se na concepção regulatória da educação superior, dando enfoque às dimensões individuais (do aluno, dos cursos e das instituições) (COELHO, 2005, p. 40).

Por propor forte controle regulatório, racionalidade empresarial e limite de autonomia a avaliação proposta pelo GERES não recebeu apoio das IES. Diversas iniciativas individualizadas de avaliação surgiram nesta época em todo o Brasil. Seminários para discussões e estudos foram realizados na tentativa de achar um caminho intermediário de avaliação para a educação superior. Pode-se citar a atuação dos seguintes organismos: SBPC, Comitê Científico da CAPES, e Conselho de Reitores das Universidades Estaduais de São Paulo (CRUESP). Após o GERES houve um lapso temporal de ausência do tema na pauta das discussões coletivas, principalmente devido falta de um consenso a respeito da concepção de políticas de avaliação. “Neste mesmo período, surgiram igualmente os primeiros relatos de experiências de avaliação, em instituições públicas, com perspectiva formativa” (CEA, 2007, p. 23).

²⁹ O GERES foi composto pelos seguintes integrantes: Antônio Octávio Cintra (presidente do grupo), Getúlio Pereira Carvalho, Paulo Elpídio de Menezes Neto, Edson Machado de Souza e Sérgio Christiano de Leers Costa Ribeiro (cf.: ZAINKO; COELHO, 2007, p. 94).

Nesta perspectiva Denise Leite (2005, p. 52) lembra que, em 1991, foi criado um modelo de avaliação institucional destinado exclusivamente as escolas médicas brasileiras. Ficou denominado por Comissão Interinstitucional Nacional de Avaliação do Ensino Médico (CINAEM) e possuía como objetivo estudar o ensino, os currículos, os docentes, os discentes e a gestão das escolas de medicina, assim como a relação existente com a comunidade e com o Sistema Único de Saúde (SUS). O CINAEM compreendia o processo de avaliação como um diagnóstico das instituições de todo o país, era realizado mediante a avaliação externa, resultando na emissão de um parecer que expunha uma série de sugestões para a melhoria das IES e vinha acompanhado de um planejamento estratégico para realização das mudanças e inovações ao ensino médico. Após a implantação do ENC (Exame Nacional de Curso) esta comissão foi dissolvida (BRIANI, 2000, p. 73).

Ristoff (1995, p. 37-38) destaca que o assunto só voltou a ser retomado de maneira integradora por representantes da SESu/MEC, da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais (ANDIFES), da Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), do CRUB, da Associação Nacional de Universidades Particulares (ANUP) e o Fórum de Pró-Reitores de Graduação e Planejamento (FORGRAD) nos anos de 1993 até 1994. A partir de diversas audiências públicas realizadas, o então ministro da educação Murílio Hingel, criou a Comissão Nacional de Avaliação (CNA) mediante a Portaria nº 130, de 14 de julho de 1993, com o objetivo de estabelecer diretrizes e viabilizar a implantação do programa.

A CNA iniciou seus estudos partindo da proposta apresentada pela ANDIFES, produzida coletivamente e intitulada como *Documento Base*; este foi o texto original do PAIUB (DIAS SOBRINHO, 2002b, p. 110). O PAIUB, criado em 1993, sofreu alterações em suas características com os decretos nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, e nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, e da Portaria nº 302 de, 7 de abril de 1998. A avaliação institucional deste programa abrangia diferentes dimensões do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão das IES, objetivando desenvolver um processo de aperfeiçoamento contínuo do desempenho acadêmico, do planejamento e da administração da instituição. Dias Sobrinho (2002b, p. 70)

define o PAIUB como um programa que apresenta uma intencionalidade educativa, motivado pelo caráter formativo e que caracteriza o sujeito e o objeto da avaliação da seguinte maneira:

O sentido mais forte da institucionalidade consiste na globalidade. Em relação ao sujeito da ação, a todos é dada a oportunidade de participar ativamente na avaliação. Relativamente ao objeto, trata-se de tentar avaliar em conjunto as diversas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, administração, relações de trabalho, sentidos e qualidade da produção científica e da formação, interação com a sociedade, enfim tudo aquilo que o conjunto universitário considera relevante para melhorar as atividades universitárias (DIAS SOBRINHO, 2002a, p. 52-53).

A proposta do SINAES (CEA, 2007, p. 23-24) destaca que o PAIUB foi responsável por promover mudanças na dinâmica universitária conseguindo dar legitimidade à cultura da avaliação. Leite (2005, p. 51) destaca que “o programa caracterizou-se por possuir dotação financeira própria, livre adesão das universidades, através da concorrência de projetos, e princípios de avaliação coerentes com a posição emancipatória e participativa”.

A fundamentação do PAIUB aponta para a necessidade de implantação de um projeto institucional que seja: a) um processo contínuo de desempenho acadêmico; b) uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária; e, c) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade. Os princípios que fundamentaram este projeto incluem: a aceitação ou conscientização da necessidade de avaliação por todos os segmentos envolvidos; o reconhecimento da legitimidade e permanência dos princípios norteadores e dos critérios a serem adotados; o envolvimento direto de todos os segmentos da comunidade acadêmica na sua execução e implementação de medidas de melhoria do desempenho institucional. O objetivo geral do projeto é rever e aperfeiçoar o projeto acadêmico e sócio-político da instituição, promovendo a melhoria da qualidade e a pertinência das atividades desenvolvidas (MOROSINI, 1997, p 147).

O PAIUB sugeria três etapas para o processo de avaliação a ser desenvolvido em cada IES: 1) avaliação interna: subdivide-se em auto-avaliação, realizada pela comunidade acadêmica do curso e na consolidação de dados, pela comissão avaliativa da instituição; 2) avaliação externa: realizada por pares acadêmicos de outras IES, profissionais da área, representantes de entidades científicas e profissionais e a representantes da sociedade; e, 3) re-avaliação e

difusão dos resultados: revisão crítica de todo processo avaliativo, tomadas de decisões a ser implantadas e publicação dos resultados. Nas palavras de Dias Sobrinho (1998, p. 144) o PAIUB:

combina diversas modalidades de avaliação, que não se opõem, antes se completam. Por exemplo, a avaliação interna se completa com a avaliação externa. A combinação de ambas produz uma síntese, a etapa que pode se chamar de reavaliação. Este terceiro momento também é uma inovação do PAIUB, ao menos em relação às práticas avaliativas no Brasil. Sendo um processo permanente, é necessário que se construa suas etapas de síntese, de interação e de conexão, entre o produzido e o que deve ser feito em estágios superiores. Essas modalidades não devem ser entendidas como separadas e estanques, mas, sim, como fazendo parte de um conjunto em que uma alimenta a outra e é pela outra alimentada, na forma de dados, juízos de valor, propostas e críticas.

O projeto em seu primeiro ciclo avaliou o ensino de graduação e suas relações com a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e a gestão, uma vez que a avaliação específica dos programas de pós-graduação já é realizada pela CAPES e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Do ponto de vista ético e político, o PAIUB é um modelo profundamente identificado com princípios e valores da educação entendida como bem social e público. Por isso, põe em foco o projeto educativo de cada instituição. Reflete coletivamente sobre os significados da formação que põe em ação. Avalia sua inserção na sociedade, isto é, sua responsabilidade pública e social (DIAS SOBRINHO, 2002a, p. 53).

Para o MEC ficou a responsabilidade de supervisionar o programa e repassar os recursos as IES estatais que tivessem o seu projeto de avaliação aprovados pela CNA. Leite (2005, p. 52) ressalta que “das 57 universidades/IES públicas brasileiras existentes em 1996, 48 haviam aderido ao PAIUB e receberam recursos para avaliação 118 instituições públicas e comunitárias, 16 centros e escolas e 4 Cefets.” Neste mesmo ano foram cortadas as verbas para o PAIUB e as avaliações foram suspensas. Mesmo assim, muitas IES continuaram com seus programas próprios de avaliação interna e externa com diferentes graus de realização (DIAS SOBRINHO, 2002a, p. 52).

As políticas públicas de avaliação educacional ganharam grande destaque no período da gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1994-2001) e

ministro Paulo Renato de Souza, principalmente por ter inaugurado um sistema exclusivo para a avaliação da educação básica. Para a educação superior o MEC oficializou o Exame Nacional de Cursos (ENC), a Avaliação das Condições de Ensino (ACE) e o Ranking Nacional das IES (LEITE, 2005, p. 53).

O ENC, também identificado como Provão, foi implantado mediante a Medida Provisória nº 1.018 de 1995 e, depois referendado pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.³⁰ Objetivava avaliar todos os cursos de graduação por meio de um exame aplicado aos acadêmicos formandos; de caráter obrigatório finalizava com o estabelecimento de um ranking nacional dos cursos. Os resultados eram apresentados por conceitos de A até E. No entanto a avaliação obrigatória para a educação superior só veio com a instituição do Decreto nº 2.026 de 10 de outubro de 1996. O documento determinava a criação da ACE que visava avaliar *in loco* cada um dos cursos de graduação submetidos ao ENC. O procedimento foi realizado pela SESu e a metodologia de avaliação é destacada por Leite (2005, p. 55) da seguinte maneira:

As comissões a partir de um conjunto de indicadores preestabelecidos, avaliavam: a) organização didático-pedagógica de cada curso; b) adequação das instalações físicas; c) adequação das instalações especiais (laboratórios, oficinas, salas-ambiente e outros); d) qualificação do corpo docente (titulação, regime de trabalho, plano de cargos e salários, produção e produtividade intelectual, experiência profissional, relação professor aluno e outros); e) bibliotecas (acervo, livros, periódicos, acesso a redes, adequação ambiental). Os resultados dessas verificações eram expressos em conceitos: CMB – Condições Muito Boas; CB – Condições Boas; CR – Condições Regulares; CI – Condições Insuficientes.

O procedimento de avaliação obedecia a uma metodologia comum em todas as áreas, no entanto, garantia respeitar a diversidade e as especificidades de cada curso. As visitas eram realizadas por professores com reconhecimento acadêmico e profissional, após terem recebido treinamento do MEC. O estabelecimento do Ranking Nacional das Instituições de Educação Superior era feito por meio da junção dos resultados do ENC com o da ACE. Esta foi a principal

³⁰ “A realização do primeiro Exame Nacional de Cursos foi regulamentada pela Portaria Ministerial nº 249 de 18 de março de 1996, que definiu, excepcionalmente, o período de outubro a novembro do mesmo ano. A Portaria nº 963, de 15 de agosto de 1997, que revogou a primeira, estabeleceria os meses de maio a junho de cada ano, como o período de realização” (CEA, 2007, p. 32).

metodologia de avaliação imposta pelo Estado às IES como forma de conceder o credenciamento ao sistema e reconhecimento dos cursos. Uma breve comparação entre o PAIUB e o ENC é realizada por Jackson (2005):

O PAIUB e o ENC apresentavam concepções distintas de avaliação. Um surge de um movimento interno às universidades por atores sociais que vivenciavam a educação superior, e, portanto, com o embasamento teórico e metodológico adequado (naquele momento) a propor um modelo de programa de avaliação no contexto nacional, resguardando as especificidades institucionais. O outro é imposto através de Lei. A ênfase do ENC recai sobre os resultados e não sobre o processo. O foco é o ensino, o curso, estabelecendo-se ranqueamentos das IES. Considero que o ENC não deu certo, basicamente por dois aspectos: a) não atendeu as finalidades a que se propusera que era o da melhoria da qualidade de ensino e apoiar o CNE em suas deliberações sobre a regulação do ensino de graduação, apesar de certos registros de melhorias em alguns cursos, na perspectiva de seus gestores; b) o Provão serviu para iludir a sociedade sobre a qualidade dos cursos e IES já que o indicador dessa qualidade é a notação alfabética cujos resultados não retratam efetivamente conceitos. Assim, um A não significa que o curso seja excelente, nem um E que o curso seja, efetivamente, péssimo. Portanto, [o ENC] desorienta a população sobre a qualidade dos cursos, nem serve como subsídio à regulação e é impotente para elaborar políticas públicas de educação. No geral, o provão ao tomar o aluno como sujeito da avaliação, não poderia assumir esse instrumento como representativo da avaliação da instituição, ou da educação superior. Distante de atingir a sua meta (avaliação de cursos), (...) o Provão está longe também de expressar as reais condições de funcionamento de todas as áreas de conhecimento científico onde os cursos de graduação se inserem além do que, os altos custos de sua operacionalização colaboram para retratar a ineficácia desse instrumento de avaliação.

Invertendo-se a esta concepção então vigente, no ano de 2003 uma Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) foi criada pelo MEC com o objetivo de analisar, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação para educação superior, e simultaneamente, elaborar uma revisão crítica nos instrumentos, metodologias e critérios adotados e, por fim, no prazo de 120 dias para elaborar uma proposta para alteração do sistema da Avaliação da Educação Superior (ROTHEN, 2006, p. 113).

A CEA foi designada pelas Portarias MEC/SESu nº 11 de 28 de abril e nº 19 de 27 de maio de 2003, e instalada em 29 de maio pelo ministro da educação Cristovam Buarque. A comissão foi presidida pelo professor José Dias Sobrinho (Unicamp) e integravam a comissão os seguintes professores membros: Dilvo Ilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Hélió Trindade (UFRGS), Isaac Roitman

(Capes), Isaura Belloni (UNB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Júnior (SESu), José Marcelino de Rezende Pinto (INEP), Júlio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Sabbag Zainko (UFPR), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (UNISINOS), Maria José Jackson Costa (UFPA), Mario Portugal Pederneiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Silva Araújo (INEP), Ricardo Martins (UNB), Silke Weber (UFPE), Stela Maria Meneghel (FURB) e pelos estudantes Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira, representando a UNE. Daniel Ximenes foi o coordenador executivo, assessorado por Adalberto Carvalho, ambos da SESu, e contou ainda com a colaboração especial de Teófilo Bacha Filho do Conselho Estadual de Educação do Paraná (CEA, 2007, p. 13).

A CEA apresentou publicamente a síntese da proposta para o SINAES em 2 de setembro de 2003, posteriormente divulgado pelo INEP no documento intitulado: *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – da concepção à regulamentação*. Resumidamente:

A ênfase da concepção avaliativa exposta está na preocupação com a tomada de consciência sobre a instituição, conseguida pela participação coletiva em todo o processo, o que lhe outorga caráter formativo e de aperfeiçoamento individual e institucional. O processo estaria centrado na auto-avaliação, realizada no interior das instituições, com subcomissões internas que avaliariam os diferentes cursos. Outros dados para a avaliação seriam advindos de um exame do Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (PAIDEIA), aplicado a uma amostra de alunos de segundo e do último ano das instituições, com o intuito de analisar os processos educativos em cada área de conhecimento, além de informações estatísticas coletadas regularmente pelo MEC. A auto-avaliação seria completada com um momento de avaliação externa realizada por membros da comunidade acadêmica e científica, por meio de visitas *in loco*, com o objetivo de contrastar as informações provindas do relatório de auto-avaliação institucional. O relatório final, derivado das variadas instâncias, seria remetido ao órgão encarregado da avaliação, criado para tal fim: a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (BARREYRO; ROTHEN, 2006, p. 960-961).

Oficialmente o SINAES é instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e tem seus procedimentos avaliativos regulamentados mediante a Portaria MEC nº 2.051, de 9 de julho de 2004, já na gestão do ministro da educação Tarso Genro.

4.2 O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A Lei nº 10.861 é o documento oficial que institui a política pública para a avaliação da qualidade educação superior no Brasil, o artigo 1º desta norma expõe como finalidades do SINAES:

a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (Lei nº 10.861, 2004, artigo 1º).

Segundo Jackson (2005), o SINAES se diferencia dos outros programas por criar:

uma nova concepção de avaliação da educação superior calcada em outra lógica, integrante de um conjunto de políticas públicas, voltados para a expansão do sistema, pela democratização do acesso de forma que a qualificação do mesmo se integre a um processo mais amplo de revalorização da educação superior. Contextualiza a educação superior ao mundo atual em que entre as finalidades da construção do saber se insere a intervenção social no sentido de reduzir as assimetrias sociais, propiciando condições para a construção de novas pontes de inclusão social. Portanto, o SINAES amplia suas dimensões, objetos, procedimentos, integrando os vários instrumentos de avaliação (alguns deles já existentes mas adequados à nova lógica) e propondo outros, como o PAIDEIA. Como tal, incorpora aos processos avaliativos todos os atores sociais, as dimensões sociais e todas as instâncias da educação superior. Busca assegurar, as dimensões externas e internas, particular e global, somativo e formativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação. Trata-se de um Sistema e não mais de procedimentos isolados de avaliação.

A composição do SINAES está alinhada em três eixos avaliativos: a instituição, o curso e o desempenho dos estudantes; é operacionalizado pelos procedimentos de 1) Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES), 2) Avaliação dos Cursos de Graduação (denominada por ACG ou *in loco*) e a 3) Avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE, em substituição a proposta do PAIDEIA - Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área).

Para a coordenação e supervisão de todo o sistema foi instituído um órgão colegiado vinculado ao gabinete do ministro da educação e cultura; trata-se da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). Sua composição está determinada na referida Lei (artigo 7º) e se apresenta com 13 membros representantes dos seguintes segmentos: um do INEP; um da CAPES; três do MEC, sendo um obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior; um do corpo docente das IES; um do corpo técnico-administrativo das IES; cinco membros indicados pelo ministro da educação escolhidos entre cidadãos.

Ainda em 2004, fundamentado nos estudos do CEA, a CONAES divulga o documento base do SINAES, intitulado *Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior*. Estava destinado a todos os interessados pela avaliação da educação superior, mas principalmente ao INEP e as CPA, os dois agentes que junto com a CONAES integram os órgãos avaliativos no SINAES. Suas atribuições são explicitadas no documento nos seguintes termos:

As atribuições da CONAES incluem: coordenar o processo de avaliação articulado e coerente em âmbito nacional e, definindo seus respectivos prazos, garantir a integração e coerência dos instrumentos e práticas da avaliação; estabelecer diretrizes para o recrutamento e capacitação de avaliadores; analisar os relatórios de avaliação consolidados pelo INEP e, a partir deles, elaborar pareceres conclusivos, encaminhando-os às instâncias competentes; integrar os instrumentos de avaliação e de informação; promover seminários, debates e reuniões nas áreas de sua competência; estimular a formação de pessoal para as práticas de avaliação da educação superior; assegurar a qualidade e a coerência do SINAES, promovendo o seu aperfeiçoamento permanente; oferecer subsídios ao Ministério da Educação para a formulação de políticas de educação superior de curto e longo prazo.

O INEP é o órgão responsável pela operacionalização dos processos coordenados pela CONAES, cabendo-lhe implementar as deliberações e proposições no âmbito da avaliação da educação superior, bem como produzir relatórios pertinentes para o parecer conclusivo a ser emitido pela CONAES que os encaminhará aos órgãos competentes.

Cada uma das CPA é também parte integrante do SINAES, estabelecendo um elo entre seu projeto específico de avaliação e o conjunto do sistema de educação superior do País. Estas comissões, no desempenho de suas atribuições, serão responsáveis pela “condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP” [Lei nº 1.0861, art. 11]. Daí decorre o papel crucial das CPA na elaboração e desenvolvimento de uma proposta de auto-avaliação, em consonância com a comunidade acadêmica e os conselhos superiores da instituição (CONAES, 2004, p. 18).

A CONAES (2004, p. 5) define o documento base como aquele que “sistematiza a concepção, os princípios e as dimensões da avaliação postulados pelo SINAES e define as diretrizes para a sua implementação”. Ou seja:

As características fundamentais da nova proposta são: a avaliação institucional como centro do processo avaliativo, a integração de diversos instrumentos com base em uma concepção global e o respeito à identidade e à diversidade institucionais. Tais características possibilitam levar em conta a realidade e a missão de cada IES, ressaltando o que há de comum e universal na educação superior e as especificidades das áreas do conhecimento (CONAES, 2004, p. 5).

O objetivo central do processo avaliativo é promover a realização autônoma do projeto institucional, de modo a garantir a qualidade acadêmica no ensino, na pesquisa, na extensão, na gestão e no cumprimento de sua pertinência e responsabilidade social (CONAES, 2004, p. 10).

No entanto, e apesar desta ênfase na autonomia, o Estado não se ausentou da responsabilidade regulatória imposta pela Constituição Federal de 1988 e reafirmada pela nova LDB. Assim sendo a CONAES salienta:

A avaliação se esgota quando os efeitos regulatórios são assumidos pelo Poder Público, em decorrência dos resultados da avaliação. Daí a importância de destacar três momentos desse processo:

A regulação, como atributo próprio do Poder Público, que precede o processo de avaliação nas etapas iniciais da autorização e do credenciamento dos cursos.

O processo de avaliação que se realiza autonomamente pela instituição de forma integrada e segundo suas diferentes modalidades.

A regulação novamente, uma vez concluída a avaliação (após emissão de pareceres da CONAES), quando são aplicados os efeitos regulatórios – previstos em lei – decorrentes da avaliação (CONAES, 2004, p. 10-11).

O componente central do SINAES é a avaliação institucional, realizada em dois momentos: 1) auto-avaliação realizada pela CPA e 2) avaliação externa realizada pelas comissões designadas. Porém na AVALIES também serão considerados os resultados da ACG e do ENADE, assim como o Censo da Educação Superior, o Cadastro Nacional da Educação Superior e as informações da avaliação da CAPES. Os resultados das avaliações serão expressos numa escala padrão de 5 níveis; os níveis 4 e 5 são considerados de altos desempenho, os níveis 1 e 2 são baixos e o nível 3 é o mínimo aceitável. Ressalta-se que é com base

nestes resultados que será realizada a análise para concessão de credenciamento ou credenciamento à IES;³¹ do mesmo modo ocorrerá com os cursos de graduação para autorização, reconhecimento ou renovação do reconhecimento (Portaria MEC nº 2.051, 2004, artigo 32).

A CONAES apresentou as datas para a realização do processo avaliativo no documento das *Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior*. Porém não foi seguido e um novo cronograma foi restituído pela Resolução nº 1, de 11 de janeiro de 2005, determinando-se um ciclo de avaliação em quatro etapas: 1) agosto de 2004 até maio de 2006 a finalização da auto-avaliação e a entrega dos relatórios; 2) junho de 2006 até setembro de 2006 a realização das avaliações externas; 3) maio de 2006 até dezembro de 2006 a consolidação dos relatórios do INEP para o CONAES; por fim, 4) agosto de 2006 até maio de 2007 a apresentação do parecer final da avaliação. Contudo, a efetiva realização do ciclo avaliativo das IES ainda não se concretizou.

O INEP, seguindo as instruções do CONAES, publicou em 2004 as *Orientações Gerais para o Roteiro da Auto-avaliação das Instituições*, com o objetivo de auxiliar as CPA no processo de avaliação interna. Porém somente em 2006, mediante a Portaria nº 300, de 30 de janeiro e a Portaria nº 563, de 21 de fevereiro, é que foram divulgados os procedimentos de avaliação externa (*Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior: Diretrizes e Instrumento*) e ACG (*Avaliação de Cursos de Graduação: Instrumento*).

As avaliações são realizadas por uma comissão de especialistas *in loco*, capacitadas e designadas pelo INEP sob orientação da CONAES. A avaliação é realizada em todos os tipos de cursos (bacharelado, licenciatura e tecnologia) e modalidades (presenciais e a distância) por um único instrumento, cumprindo com o objetivo de identificar as condições de ensino oferecidas pela IES aos estudantes. As categorias avaliadas no ACG são as seguintes:

³¹ Ressalta-se que as IES classificadas pela organização acadêmica universitária continuam seguindo os termos da Resolução da CES nº 2, de 07 de abril de 1998, que considera os indicadores de produção intelectual institucionalizada para fins de credenciamento e credenciamento.

TABELA 5: CATEGORIAS DA AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NO SINAES

CATEGORIA 1) Organização didático-pedagógica – PESO 40
1.1 Administração acadêmica: coordenação do curso
1.2 Administração acadêmica: colegiado de curso
1.3 Projeto Pedagógico do Curso – PPC: concepção do curso
1.4 Projeto Pedagógico do Curso – PPC: currículo
1.5 Projeto Pedagógico do Curso – PPC: avaliação
1.6 Atividades acadêmicas articuladas à formação: prática profissional e/ou estágio
1.7 Atividades acadêmicas articuladas à formação: trabalho de conclusão de curso (TCC)
1.8 Atividades acadêmicas articuladas à formação: atividades complementares
1.9 ENADE
CATEGORIA 2) Corpo docente, corpo discente e corpo técnico-administrativo – PESO 35
2.1 Corpo docente: perfil docente
2.2 Corpo docente: atuação nas atividades acadêmicas
2.3 Corpo discente: atenção aos discentes
2.4 Corpo técnico-administrativo: atuação no âmbito do curso
CATEGORIA 3) Instalações físicas – PESO 25
3.1 Biblioteca: adequação
3.2 Instalações especiais e laboratórios cenários/ambientes/laboratórios para a formação geral/básica/...
3.3 Instalações especiais e laboratórios específicos: cenários/ambientes/laboratórios para a formação profissionalizante/específica
3.4 Instalações especiais e laboratórios específicos: cenários/ambientes/laboratórios para a prática profissional e prestação de serviços à comunidade

FONTE: INEP, 2004.

Mais recentemente, algumas alterações vêm sendo implementadas no SINAES. Por exemplo registra-se a emissão de um instrumento de avaliação exclusivo para os cursos de graduação em medicina, autorizado mediante a Portaria nº 474 de 14 de abril de 2008. E ainda, tratando-se especificamente da avaliação externa das IES, o MEC emitiu uma Portaria (nº 1.264, de 17 de outubro de 2008) alterando o que foi previamente acordado no documento *Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior: Diretrizes e Instrumento*. As modificações realizadas no instrumento de avaliação externa trazem novas dimensões avaliativas e redistribuem os respectivos pesos para cada área. A tabela 6 explicita os critérios atuais:

TABELA 6: DIMENSÕES E PESOS DA AVALIAÇÃO EXTERNA DAS IES NO SINAES

DIMENSÕES DE AVALIAÇÃO	PESOS
1. A missão e o plano de desenvolvimento institucional	5
2. A política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas normas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, para as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades	35
3. 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	5
4. A comunicação com a sociedade	5
5. As políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, seu desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho	20
6. 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	5
7. Infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação	10
8. Planejamento e avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional	5
9. Políticas de atendimento aos estudantes	5
10. Sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior	5

FONTE: Portaria nº 1.264, de 17 de outubro de 2008.

O ENADE é a parte do SINAES que se encontra em um processo mais desenvolvido, pois desde 2004 vem sendo aplicado. O exame acontece pelo menos uma vez a cada três anos para cursos de graduação recomendados pela CONAES e aprovados pelo MEC.³² Os alunos são selecionados por amostragem considerando os ingressantes e concluintes. Está operacionalizado por meio de quatro instrumentos de coleta de dados: 1) prova; 2) questionário de impressões sobre a prova; 3) questionário socioeconômico; 4) questionário aplicado aos coordenadores de curso. E tem como objetivo:

aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, às suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e às suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento, contribuindo assim para a avaliação dos cursos de graduação (INEP, 2004b, p. 9).

³² A partir de 2009 o ENADE será aplicado a todos os estudantes ingressantes e concluintes dos cursos de graduação avaliados. Segundo Portaria Normativa nº 1, de 29 de janeiro de 2009, serão avaliados os cursos de graduação em Administração, Arquivologia, Biblioteconomia, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Comunicação Social, Design, Direito, Estatística, Música, Psicologia, Relações Internacionais, Secretariado Executivo, Teatro e Turismo, além de duas áreas novas: Estatística e Relações Internacionais.

O questionário de impressão tem por objetivo verificar o posicionamento do estudante em relação a prova (formato, tamanho, nível de dificuldade, questões, etc.). O questionário socioeconômico visa compor um perfil dos estudantes avaliados e o questionário do coordenador busca colher informações a respeito da prova, do PPC e as condições gerais do curso. O ENADE tem sua base na proposta da CEA denominada de PAIDEIA.

Na idéia original da CEA visava-se avaliar os estudantes em quatro áreas, podendo haver subdivisões em cada uma delas: a) ciências humanas, sociais, letras e artes; b) exatas; c) tecnológicas; d) biológicas e da saúde. Todavia o ENADE manteve a abordagem do ENC testando os cursos individualmente, distinguindo-se principalmente do Provão pela ênfase não estar exclusivamente no conteúdo, contemplando o currículo e temas atuais em forma de estudo de caso, situações-problema, simulacros e outros. A prova está composta por duas partes: formação geral e específica (VERHINE, DANTAS, 2005, p. 18).

Deste modo, algumas das características do ENC mantiveram-se no ENADE e ainda pode-se ressaltar: é um componente curricular obrigatório registrado no histórico acadêmico dos estudantes; os resultados individuais são disponibilizados somente para os alunos; os melhores desempenhos por área de conhecimento são premiados com bolsas de estudos;³³ simultaneamente ao exame são levantados dados referentes à prova, ao aluno, ao curso e à instituição; e está prevista a expansão gradativa do exame (VERHINE, DANTAS, 2005, p. 18).

Os estudos sobre avaliação de Barreyro e Rothen (2006) destacam importantes diferenças entre a proposta elaborada pela CEA e a sua concretização na Lei que instituiu o SINAES, conforme a tabela 7:

³³ Neste mesmo sentido algumas IES do setor privado “prometem pagar prêmio que varia de R\$300 a R\$600 aos alunos que participarem do ENADE se as instituições obtiverem boa nota no exame” (Folha de São Paulo. Caderno: Cotidiano. São Paulo, sexta-feira, 09 de novembro de 2007).

TABELA 7: QUADRO COMPARATIVO ENTRE AS DIRETRIZES DA PROPOSTA DA CEA E A LEI INSTITUIDORA DO SINAES

PROPOSTA DO CEA	LEI DO SINAES
1) a função é emancipatória	1) a função é controladora
2) a responsabilidade é da comunidade interna da IES	2) a responsabilidade é dos órgãos estatais
3) o coordenador SINAES e executor das avaliações é a CONAES	3) o coordenador do SINAES é a CONAES e o executor é o INEP
4) divulgação era realizada pela CONAES	4) divulgação realizada pelo MEC
5) CONAES era uma agência executiva (oferecia apoio técnico às IES, realizava a articulação entre os instrumentos e analisa os resultados globais)	5) CONAES transformou-se em uma agência consultiva
6) avaliação para subsidiar as políticas para a educação	6) avaliar a educação para “orientar a expansão de sua oferta” (art.1)
7) foco nas IES, sendo a avaliação de cursos e o PAIDEIA apresentados como instrumentos subsidiários da avaliação institucional	7) o resultado da avaliação é o conjunto de três eixos avaliados separadamente: IES, curso e desempenho dos alunos
8) o PAIDEIA orientava os processos de auto-avaliação e avaliação institucional interna e externa	8) o ENADE é um dos três componentes da avaliação das IES; busca avaliar o processo de aprendizagem
9) propunha uma divulgação de resultados apontando os pontos fortes e fracos da IES	9) determina a notação de cinco conceitos numerados de 1 a 5 para as IES, curso e ENADE

FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base em Barreyro e Rothen (2006).

Em 2007, mediante a Portaria nº 1 de 10 de janeiro, foi estabelecido um novo calendário para as avaliações do SINAES. O documento explicava a ordem e o critério para as avaliações: os cursos que fizeram o ENADE 2004 teriam a avaliação *in loco* em 2007; os cursos que fizeram ENADE 2005 teriam a avaliação *in loco* em 2008; os cursos que fizeram ENADE 2006 teriam a avaliação *in loco* em 2009. Quanto às avaliações institucionais (externas) seriam realizadas nos próximos 2 anos, iniciando pelas menores (com até 600 estudantes) até maio de 2007 e as maiores até agosto de 2007. Porém o grande volume de avaliações inviabilizou a execução do cronograma. Tratava-se de um universo de mais de 22 mil cursos de graduação e mais de duas mil instituições. Embasado no ENADE foram apresentados novos indicadores e a operacionalização do SINAES ganhou uma nova racionalidade.

Desde 2004 os resultados do ENADE permitiram a elaboração dos indicadores denominados de conceito ENADE e do conceito IDD (Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados), ambos pontuados pela escala padrão do SINAES, ou seja, de 1 a 5. O conceito do curso no ENADE é

calculado a partir da média ponderada da nota padronizada da seguinte maneira: concluintes no componente específico com o peso de 60%; ingressantes no componente específico com o peso de 15%; e ingressantes em formação geral com o peso de 25%. Já o IDD é um conceito comparativo gerado a partir do IDD Índice (com escala de -3 até +3). A nota técnica do INEP define que seu objetivo é:

trazer às instituições informações comparativas dos desempenhos de seus estudantes concluintes em relação aos resultados obtidos, em média, pelas demais instituições cujos perfis de seus estudantes ingressantes são semelhantes. Entende-se que essas informações são boas aproximações do que seria considerado efeito do curso.

O IDD é a diferença entre o desempenho médio do concluinte de um curso e o desempenho médio estimado para os concluintes desse mesmo curso e representa, portanto, quanto cada curso se destaca da média, podendo ficar acima ou abaixo do que seria esperado para ele baseando-se no perfil de seus estudantes (INEP, 2007).

O ENADE por levar em consideração a média geral e a média de cada curso pode ser considerado uma competição entre as IES, pois o desempenho de cada uma interfere na totalidade, sendo assim na atribuição de notas e de conceitos.

O ENADE pode ser considerado uma “competição” onde todos os cursos, independentemente das condições iniciais, são avaliados de igual maneira, em uma versão modificada do procedimento adotado pelo Provão. O conceito IDD, por sua vez, apresentou um método de avaliação inovador, visando a equalizar a competição ao atribuir uma vantagem competitiva àqueles cursos com condições iniciais desfavoráveis, tendo sido bem-sucedido no seu intento. Ainda que a criação do IDD tenha sido um dos pontos destacados como positivos do ENADE, há muitas ressalvas, por parte das IES, com relação à divulgação dos resultados na mídia. Como o INEP divulga os dois conceitos simultaneamente, as IES têm utilizado os que mais lhes convêm, identificando-se uma preferência pelo conceito ENADE, o que provavelmente pode ser ocasionado pela sua semelhança metodológica com o Provão. A metodologia mais complexa do IDD pode estar refletindo negativamente na sua menor divulgação (BITTENCOURT, 2008, p. 261).

Com base no ENADE e após a avaliação *in loco* seria atribuído um conceito ao curso, porém o MEC, com a publicação da Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto de 2008, oficializou o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) um indicador de qualidade do curso. Sua notação segue a metodologia estabelecida pelo SINAES. Porém como o próprio nome diz é nota inicial (preliminar) que orienta a avaliação do curso *in loco*. Todavia, somente após a realização da avaliação do curso que

será determinado o conceito final. O CPC veio ao encontro da regulamentação contida na Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, que definia a suspensão da avaliação *in loco* para os cursos com conceito de curso superior a 3 e obrigatoriedade para os cursos com nota inferior (1 e 2) para a renovação do reconhecimento.

No mesmo momento de lançamento do CPC foi apresentado o IGC (Índice Geral de Cursos) que servirá como base para a realização da avaliação externa, o indicador de qualidade da IES é descrito nestes termos pelo INEP:

é uma média ponderada dos conceitos dos cursos de graduação e pós-graduação da instituição. Para ponderar os conceitos, utiliza-se a distribuição dos alunos da IES entre os diferentes níveis de ensino (graduação, mestrado e doutorado). O IGC será utilizado, entre outros elementos e instrumentos, como referencial orientador das comissões de avaliação institucional (INEP, 2008a, p. 1).

O ceorre que uma série de questões probelmáticas vêm sendo levantadas sobre os indicadores do ENADE. Situação que coloca em xeque as diretrizes estabelecidas pela CONAES e, ainda, a própria eficácia das políticas estabelecidas no SINAES. Ressalta-se o seminário promovido pela Associação Brasileira de Mantenedores do Ensino Superior (ABMES) sobre os indicadores de qualidade do ENADE que ocorreu em Brasília no dia 9 de setembro de 2008. No evento os membros da ABMES tiveram a oportunidade de levantar questionamentos diretamente ao presidente do INEP que foi convidado como palestrante. Neste momento foi explicado que o ENADE no SINAES subsidia a avaliação dos cursos e das IES. Porém sua função se distingue conforme o público de interesse nos resultados da avaliação:

TABELA 8: PÚBLICO ALVO E FUNÇÃO DOS INDICADORES DO ENADE SEGUNDO O INEP

INDICADOR	PÚBLICO	FUNÇÃO
ENADE	EXTERNO	guiar estudantes e o mercado na escolha do curso de melhor qualidade
IDD	INTERNO	fazer gestores, professores e alunos refletirem sobre a qualidade da formação
CPC	ESTADO	definir a qualidade mínima para a regulação dos cursos

FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base em FERNANDES (2008).

Fernandes (2008) defende que o ENADE é um indicador de resultado, pois só classifica; o IDD é um indicador de valor adicionado, tem fins formativos, compara os estudantes iguais por instituição e área. Ambos possuem instrumentos rígidos e são normatizados, porém o CPC é um indicador que se diferencia dos outros dois por duas características: 1) o instrumento é flexível, trata-se da visita *in loco*; 2) o conceito não é normatizado, pois são critérios observados pelo avaliador na IES.

O CPC pretende ser um indicador de critério, ou seja, para notas iguais ou superiores a três atende ao requisito para o funcionamento e serão considerados cursos de excelência os que obtiverem notas cinco. Já os cursos com notas inferiores não atenderam ao critério de qualidade e precisam de intervenção, assim sendo, o CPC é indicador de qualidade com fim regulatório (FERNANDES, 2008). Resultando, portanto, numa concepção muito distinta da elaborada pela CEA na proposta do SINAES.

Ponderando sobre as vantagens e desvantagens do CPC, Fernandes (2008) aponta um grande ponto positivo no seu instrumento, pois nada substitui a percepção do avaliador *in loco*; nenhum indicador estatístico é capaz de mensurar ou perceber algumas qualidades. O antigo método para a operacionalização da avaliação apresentava dois sérios problemas: o primeiro diz respeito à falta de homogeneização dos resultados da avaliação *in loco*, pois depende da percepção de cada avaliador que não está explícito; o segundo refere-se ao grande universo a ser avaliado não compatível com a estrutura do INEP.

Estes são os dois problemas que justificaram a criação do CPC, garantindo a operacionalização e orientação do processo de realização da avaliação *in loco*. Os cursos que obtiveram notas satisfatórias ganharam o direito de abrir mão da visita, não manifestando o interesse pela a avaliação *in loco* a nota do CPC se torna definitiva. A prioridade foi dirigida para os cursos que indicavam sinais de deficiências, ou seja, os cursos com notas inferiores a 3 são obrigados a passar pelo processo de avaliação *in loco* para a verificação da qualidade e lançamento da nota definitiva para o indicador. Este procedimento viabilizou a execução da avaliação, pois o número de IES teve uma redução significativa. Cita-se como exemplo a indicação dos CPC de 2208 cursos calculados pelo ENADE 2007, em que aproximadamente 25% dos cursos possuem qualidade duvidosa, ou seja, somente

508 cursos serão avaliados *in loco*. Com o CPC também foi possível garantir uma melhor homogeneização dos resultados do processo de avaliação *in loco*, pois uma análise da discrepância entre os resultados preliminar e final podem ser observados e identificados, garantindo um nível melhor de detalhamento do processo avaliativo e evitando um procedimento complacente por parte do avaliador. A obtenção do CPC é alcançada por meio da junção de três variáveis, conforme tabela 9:

TABELA 9: PESO DAS VARIÁVEIS QUE COMPÕEM O CPC

VARIÁVEIS	PESO
Insumos	30%
ENADE	40%
IDD	30%

FONTE: INEP, 2008b.

A variável insumos refere-se as informações sobre a infra-estrutura e as instalações físicas, os recursos didático-pedagógicos e o corpo docente oferecidos pelo curso. Estas informações são coletadas pelos questionários e cadastros respondidos pelos alunos e coordenadores de curso durante o ENADE, estando composta da seguinte maneira na nota técnica do INEP:

TABELA 10: COMPOSIÇÃO DA VARIÁVEL INSUMO

INSUMOS (30%)		PESO
Infra-estrutura e instalações físicas - os equipamentos disponíveis são suficientes para o número de estudantes (aulas práticas)		10,2%
Recursos didático-pedagógicos - os planos de ensino contêm todos os seguintes aspectos: objetivos; procedimentos de ensino e avaliação; conteúdos e bibliografia da disciplina.		27,2%
Corpo docente - percentual de professores (no mínimo) doutores no curso	38,9%	62,7%
Corpo docente - percentual de professores que cumprem regime parcial ou integral (não horista) no curso	23,8%	

FONTE: INEP, 2008b.

O principal problema do CPC é que se tornou um indicador de qualidade regulatório, pois determina ou não o funcionamento do curso, mesmo que sua composição tenha sido realizada de maneira arbitrária. Não existe uma razão plausível na determinação das porcentagens peso das variáveis. Outro fator para se

ontestar é o motivo da consideração quase que exclusiva no aluno (seu desempenho e sua opinião chegam a pesar 80% da nota, os 20% restante do peso correspondem ao corpo docente do curso). Esta situação regulatória está em desacordo com o SINAES. Destaca-se que o artigo 2º da Lei nº 10.861 descreve:

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

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

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

III - o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;

IV - a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

Parágrafo único. 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.

A aplicação da política de avaliação da qualidade educacional vem tomando o ENADE como único referencial para o processo de regulação e supervisão da educação superior, esquecendo-se da sua característica principal que é de possuir um caráter sistêmico. A implantação da política desconsidera a visão estrutural da avaliação e implanta três avaliações distintas, de curso, da IES e, principalmente, a dos alunos. Por isso parece oportuno e necessário destacar as diretrizes da CONAES quando ressalta as finalidades essenciais da avaliação no SINAES:

o SINAES recupera também as finalidades essenciais da avaliação:

Ultrapassa a simples preocupação com desempenhos ou rendimentos estudantis, buscando os significados mais amplos da formação profissional. Explicita a responsabilidade social da educação superior, especialmente quanto ao avanço da ciência, à formação da cidadania e ao aprofundamento dos valores democráticos.

Supera meras verificações e mensurações, destacando os significados das atividades institucionais, não apenas do ponto de vista acadêmico, mas também quanto aos impactos sociais, econômicos, culturais e políticos.

Aprofunda a idéia da responsabilidade social no desenvolvimento da IES, operando como processo de construção, com participação acadêmica e social, e não como instrumento de checagem e cobrança individual.

Valoriza a solidariedade e a cooperação e não a competitividade e o sucesso individual (CONAES, 2004, p. 8).

Assim sendo pode ser observada certa discrepância existente entre “o ser” e “o deve ser” da política pública executada pelo Estado. Tomando como partida a política de avaliação proposta pela CEA, a Lei do SINAES e as diretrizes do CONAES e comparando com a efetiva realização é possível perceber os caminhos incertos das políticas públicas de avaliação no sentido de efetiva realização do escopo de melhoria da qualidade da educação superior no Brasil.

TABELA 11: CRONOLOGIA DO IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DO SINAES (2003-2008)

DATA	PROPOSTAS, LEIS E DOCUMENTOS LEGAIS
2003	<ul style="list-style-type: none"> • cria-se a CEA (Portarias nº 11 de 28 de abril e nº 19 de 27 de maio) e • divulga-se a proposta do SINAES
2004	<ul style="list-style-type: none"> • institui-se o SINAES (Lei nº 10.861 de 14 de abril) e a CONAES (Decreto de 28 de maio - sem número) • divulgam-se os procedimentos do SINAES (Portaria nº 2.051, de 9 de julho) • divulga-se o procedimento para realização do ENADE (Portaria nº 107, de 22 de julho) • divulga-se o documento Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior elaborado pela CONAES (de 26 de agosto) • divulga-se o documento Orientações Gerais para o Roteiro de auto-avaliação das IES elaborado pelo INEP e destinado a CPA
2005	<ul style="list-style-type: none"> • divulga-se o primeiro calendário para a avaliação da IES (Resolução CONAES nº 1 de 11 de janeiro) • divulga-se o procedimento para organização e execução das avaliações externas (Portaria nº 31 de 17 de fevereiro) • suspende-se o recebimento de solicitação de credenciamento de universidades ao sistema (Portaria nº 2.261 de 19 de junho)
2006	<ul style="list-style-type: none"> • aprova-se e divulga-se o Instrumento para Avaliação dos Cursos de Graduação do SINAES (Portaria MEC nº 563 de 21 de fevereiro) • aprova-se e divulga-se o procedimento para Avaliação Externa da IES: diretrizes e instrumento do SINAES (Portaria MEC nº 300 de 30 de janeiro) • descreve-se as funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e cursos (Decreto Federal nº 5.773 de 9 de maio) • reorganizam-se as IES • determinam-se os critérios e exigências para os Centros Universitários (Decreto nº 5.786 de 24 de maio)
2007	<ul style="list-style-type: none"> • divulga-se um novo calendário para a realização das avaliações (Portaria normativa nº 1 de 10 de janeiro) • descrevem-se os procedimentos de regulação e avaliação da EAD (Portaria normativa nº 2 de 10 de janeiro)
2008	<ul style="list-style-type: none"> • divulga-se o instrumento de avaliação exclusivo para autorização de cursos de graduação de medicina (aprovado pela Portaria nº 474 de 14 de abril) • divulga-se o CPC e IGC (Portaria Normativa nº 4 de 5 de agosto) • alteram-se as dimensões e pesos da avaliação externa das IES (Portaria nº 1.264 de 17 de outubro)

FONTE: Elaborado pelo próprio autor.

A utilização dos termos avaliação e qualidade se tornaram corriqueiras na área da educação, mas mesmo carregando uma estreita relação, possuem diferentes significados, que em regra ficam dependentes do contexto em que estão

sendo aplicados. Por isso considera-se crucial a análise reflexiva do significado da avaliação da qualidade da educação, assim como as ações que envolvem esta prática, notadamente a composição, interpretação e divulgação dos denominados indicadores de qualidade.

A ocupação que a avaliação encontrou na educação é muito antiga. Dias Sobrinho (2003, p. 15), revelando os percursos de sua utilização, lembra que os gregos e chineses já tratavam a educação como matéria de governo e realizavam processos de avaliação com a finalidade de selecionar os indivíduos que iriam exercer cargos públicos nos séculos anteriores à Era Cristã. Contudo é com a institucionalização formal do processo educativo, no século XVIII, que as avaliações começam a ser praticadas de maneira mais estruturada e constante. O autor (2002a, p. 18) conta que na França, em tempos imperiais napoleônicos, “a avaliação começou a adquirir forte significado político e a produzir efeitos sociais de grande importância. Por isso e também por seu caráter público a exigir objetividade e transparência, ela começou a ser feita com testes escritos”. A avaliação encontrou sua relação com a educação em geral como processo de seleção ou legitimação do conhecimento. Atualmente constata-se que a avaliação é uma rotina no ambiente de ensino, pois já faz parte do cotidiano da vida estudantil, independentemente do seu grau, nível ou natureza.

Entretanto, em alguns casos ocorrem sérios equívocos quanto às avaliações, principalmente quando passa a ser associada à área econômica por meio de procedimentos de medição da qualidade comumente empregados na administração de empresas. Neste terreno a qualidade costuma ser associada à forma de organização do trabalho que favoreça a acumulação de capitais, maximizando o lucro.³⁴ Muitas vezes acompanha o cumprimento de metas, mediante a busca constante de uma estratégia para conseguir o aumento da produtividade; neste terreno são recorrentes as noções de eficiência e eficácia, já intensamente utilizadas na área industrial.

³⁴ Neste sentido conferir: MANCEBO, Deise; FRANCO, Maria Estela Dal Pai. Trabalho docente: uma análise das práticas intelectuais em tempos de globalização. In: DOURADO, Luiz F.; CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João F. de. Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã, 2003. p. 191-206.

É em geral nestes termos que o discurso em prol a qualidade tem invadido o universo educacional, provocando, assim, uma assimilação distorcida de concepções, mediante a implantação de procedimentos próprios da área econômica no ensino de forma quase totalmente acrítica (SHIGUNOV NETO, 2004, p. 39).

Por fim é importante evidenciar a relação direta entre o significado da qualidade e a problemática da avaliação, ou seja, “qualquer avaliação que se realize sempre estará simbioticamente associada a uma expedição do que se valoriza, ou a uma idéia de qualidade” (MACHADO, 2001, p. 16).

A questão central da avaliação é a qualidade, termo portador de uma semântica dispersa e lábil, especialmente referida à educação. Como é que sempre o caso dos valores, mergulhamos em sistemas filosóficos, políticos, éticos e culturais, a noção de qualidade educativa é variável no tempo, no espaço e sobretudo nas organizações intersubjetivas (DIAS SOBRINHO, 1995b, p. 59).

A mensuração da qualidade que advém do universo empresarial apresenta os resultados da avaliação expressados em indicadores numéricos, resultado de uma compreensão simplista da relação existente entre a qualidade e a quantidade. Tudo pode ser resumido pela escolha de indicadores expressivos que instrumentam o administrador na gestão e possibilitam a redução da variabilidade da produção, considerado-se esta concepção primordial para a garantia da qualidade dos produtos. Neste caso todas as ações tomadas estão em prol da lucratividade; tratam-se, portanto, de valores cujo caráter é econômico. Contudo a matéria-prima trabalhada no ambiente escolar é o conhecimento e o produto resultante do processo de formação escolar é o cidadão que pode possuir qualidades infinitas e imensuráveis. Aqui se encontra um amplo e complexo conjunto de valores envolvidos, com articulações entre múltiplas aspirações individuais e coletivas. Não restam dúvidas na afirmação empregada por Machado (2001, p. 32) ao propor que “a mais complexa das empresas é muito mais simples, do ponto de vista do projeto que persegue, do que a mais simples das escolas”.

Na empresa o conceito de qualidade está ligado ao desejo de ser proporcionada satisfação do cliente³⁵ e em cada situação concreta é necessário somente delimitar o seu universo, que pode se subdividir em interno e externo. De forma paralela, na educação não é aceitável perceber a diferenciação de clientes, pois é comum compreender que o resultado da educação é o cidadão para a sociedade. Desse modo, a utilização do termo de forma indiscriminada pode levar a uma distorção semântica muito perigosa, ou seja, a substituição do cidadão pelo cliente ou consumidor.³⁶

Isto não significa que os indicadores de qualidade de produção, geralmente de natureza estatística, aplicados na educação sejam inócuos, pois a interpretação destes dados é apta a fornecer indícios para uma análise hermenêutica. Machado (2001, p. 23) destaca que a substituição de números por conceitos expressos por letras não altera significativamente a natureza dos indicadores permanecendo a necessidade de interpretação.

É importante sublinhar, no entanto, o caráter imprescindível da dimensão hermenêutica no recurso a indicadores numéricos, de dados estatísticos ou de outros tipos de representação da qualidade. A necessidade de consideração de tal dimensão é importante quando se faz uso de tais indicadores e também quando não se faz uso de indicador algum, se é que isso é possível. Os indicadores, se bem escolhidos e construídos, podem facilitar o trabalho de interpretação, que nunca poderá ser subestimado ou eliminado. (...) Em mãos inocentes, indicadores numéricos podem resultar mentirosos ou conduzir a desvios intencionais; em mãos mal intencionadas, podem produzir mentiras com aparência inocente (MACHADO, 2001, p. 23).

Nestes termos é importante compor uma harmonia entre os aspectos qualitativos e quantitativos. Deve-se trabalhar com a natureza objetiva da qualidade por meio de indicadores, porém não se esquecendo da análise subjetiva: “afinal, a

³⁵ A palavra cliente tem origem no latim, *cliens, clientis*, e significa “vassalo, protegido de alguém, de um senhor detentor do poder”. Na Roma antiga foi associada aos protegidos dos senadores, foi neste momento que surgiu a variante política denominada de “clientelismo”. Depois passou a ser utilizada para designar as pessoas que consultavam determinados profissionais liberais (advogados, médicos) e, posteriormente, se estendeu ao âmbito das empresas modernas. Atualmente no contexto da qualidade empresarial existe uma distorção semântica do termo, ou seja, o vassalo protegido transformou-se no senhor (MACHADO, 2001, p. 34).

³⁶ Um interessante estudo desta relação pode ser encontrado em: HIRSCHAMN, Albert O. De consumidor a cidadão: atividades privadas e participação na vida pública. Tradução de Marcelo M. Levy. São Paulo: Brasiliense, 1982.

subjetividade é uma dimensão característica, não é um defeito dos processos de avaliação” (MACHADO, 2001, p. 23).

As tentativas implementadas pelo MEC e pelas instituições de ensino no sentido de avaliação (das instituições, dos cursos e dos estudantes), em seus diversos níveis, implica em uma idéia pouco legitimada. Qualquer pretensão de aferir qualidade da educação precisa estar baseada previamente no que se deve considerar de valor; neste sentido a avaliação precisa ser negociada democraticamente. Dias Sobrinho (2002b, p. 114-115) salienta que o conceito de qualidade não pode se resumir ao cumprimento de objetivos e ressalta que a IES é ator principal das políticas para a avaliação da educação superior:

É necessário, antes, discutir o valor desses objetivos, de acordo não só com critérios técnicos, mas sobretudo éticos e políticos. A qualidade deve ter também ter um valor social. Por isso, a universidade não pode abrir mão de sua prerrogativa de protagonizar a avaliação institucional, não no sentido de ela se fechar em seu mundo próprio e recusar olhares externos, de não admitir outras avaliações, mas para garantir que sua avaliação seja um instrumento que a ajude a melhor cumprir as missões que a sociedade historicamente lhe confia (...). Assegurada esta prerrogativa, são bem-vindas e necessárias as avaliações externas que não sejam estranhas e adversas às concepções da universidade, e sim complementares e também integradas aos princípios e modos universitários.

A avaliação deve ser entendida como um meio para alocação de qualidade, aperfeiçoamento de processos e um instrumento de tomada de decisão. Assim sendo é possível agir de forma planejada para definir o rumo da IES.

A tônica do processo de mudança a ser vivido por todo o ensino superior é a qualidade, numa visão ampla que contemple, também, os níveis anteriores de ensino. A melhoria da qualidade está relacionada à melhor articulação das instituições educacionais com o contexto social (BRUNET, 1997, p. 85).

Apesar de permanecer o entendimento de que a avaliação tem a ver com as atividades de qualificar, selecionar, medir, corrigir, classificar, verificar, examinar, testar, etc., sua utilização na educação fez o termo ganhar atributos pedagógicos. Considerando o sujeito em aprendizagem a avaliação ganha a característica de ser formativa, emancipatória e crítica. Nesse sentido Cury (1997, p. 101) afirma:

A avaliação como definição implica a noção de valor, implícito no próprio nome. E o que é valor? Em primeiro lugar o valor significa não ser indiferente. O não-valor é a indiferença. Portanto, a noção de valor é uma noção de diferença (...), evidentemente não se trata aqui de uma diferenciação por discricção, mas trata de uma diferenciação por assimilação, por ênfase, (...). Avaliar, portanto, é não ser indiferente a própria situação. Avaliar é colocar em diferença, isto é, colocar de forma enfática a minha situação, e por quê? Porque a estrutura da vida cotidiana nos leva a banalizar (...) o bem e o mal. (...). O momento de avaliação é um momento em que você, de certo modo, problematiza a desproblematização, isto é, você problematiza a banalização das estruturas da vida cotidiana. A crítica é um momento de choque em que você se reconhece na situação por estar bem distante dela.

Especificando os princípios teóricos da avaliação institucional, Ristoff (1995, p. 39) ainda aponta que as IES devem se atentar às seguintes frentes: política, acadêmica e administrativa. Nas suas palavras:

... só conseguirão sobreviver se tiverem a consciência de que a qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão precisa ser garantida em três frentes de luta, e que tal luta nas três frentes tem de se dar concomitantemente. Refiro-me ao que poderíamos denominar de frente política, frente acadêmica e frente administrativa. Qualquer concepção que encare apenas uma ou duas frentes como suficientes está fadada ao fracasso.

Vale sempre lembrar que as relações ou processos e as estruturas que geram a educação deve ser entendida como um bem-público, assim avaliação se impõe sobre qualquer tipo de instituição educacional pelo Estado. Dias Sobrinho adverte que a IES é uma instituição social, tendo em vista que seus processos são públicos. Nestes termos precisam “avaliar-se e têm o dever de deixar avaliar para conhecer e aprimorar a qualidade e os compromissos de sua inserção na história” (1995b, p. 55). Deve-se lembrar que a avaliação institucional levanta distintas reflexões e considerar somente os aspectos da dinâmica econômica é esquecer as questões que fundamentam a educação. Assim descreve Dias Sobrinho (1995b, p. 59):

A avaliação levanta questões filosóficas, éticas e políticas a respeito da universidade. Qual o sentido ou qual o valor social da ciência que produz e que seleciona para a transmissão ampla ou restrita? Que tipo de sociedade está sendo projetado? Que posturas estão sendo implicitamente incentivadas? Quais os seus principais argumentos? Com que qualidade?

Ainda lembra Ristoff (1997), que não se deve conceber o termo qualidade como uma novidade, mas é comum ter-se a impressão (equivocada) de que a qualidade surgiu com a “qualidade total”, no Japão pós-guerra, com Willian Edwards Deming. Processo já incorporado na gestão educacional com os sistemas de gestão da qualidade, reconhecidos por meio de certificados internacionais da ISO 9000 e Prêmio Nacional da Qualidade (COLOMBO, 2004, p. 51).

Entretanto, “ao falarmos de qualidade estamos necessariamente falando também de avaliação, pois ao avaliarmos estamos sempre imprimindo sobre o objeto da avaliação as virtudes e os valores que prezamos”. Ainda lembra o autor “que o processo de avaliação e da busca da qualidade na Academia começou há mais de dois mil anos e que seu primeiro avaliador foi, sem dúvida, Sócrates” (p.66), como é possível se observar, por exemplo, no relato feito por Platão (428-348 a. C.) no texto a *Apologia de Sócrates*.

Neste texto é que se tornou famosa a declaração do filósofo: “só sei que nada sei”. Motivado pela sua auto-avaliação e já discordando dos Deuses que haviam afirmado que ele era o mais sábio de todos dos homens, Sócrates saiu em busca de uma referência para a comparabilidade. Avaliou os políticos mais renomados, os poetas e os profissionais liberais, pois eram reconhecidos pelos cidadãos e se auto-avaliavam como sábios. Concluiu que todos eram deficientes como modelos de sabedoria, mas sabendo de sua ignorância percebeu que a fala dos Deuses era uma metáfora. Pois sábio é aquele que sabe que nada sabe. Deste modo Sócrates tentava alertar que o sujeito deve reconhecer a própria ignorância para ter consciência de si e obter a oportunidade de renascimento. Não sendo possível superar esta condição, o indivíduo está fadado ao engano.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DA PESQUISA DE CAMPO

Considera-se importante ressaltar que o sujeito da pesquisa se limitou a um integrante da CPA de onze IES estratificadas conforme a metodologia para composição de uma amostragem exposta no item 5.1. O instrumento de coleta de informações estruturou-se em um questionário composto por blocos de perguntas que, primeiramente, teve o objetivo de agrupar informações para compor o perfil das IES, da CPA e dos entrevistados, apresentado no item 5.2; e depois, levantar o processo de constituição das CPA (item 5.3.1) e perceber o procedimento de auto-avaliação instituído na IES (item 5.3.2), além de verificar o acompanhamento da política de avaliação por parte da CPA (item 5.3.3) e descrever o posicionamento dos seus integrantes a respeito dos conceitos de avaliação (item 5.3.4). Por fim a último levantamento se estruturou em uma análise do posicionamento dos elementos integrantes da CPA entrevistados nas IES, quanto à efetividade da auto-avaliação para a melhoria da qualidade da educação (item 5.3.5) e a repercussão dos resultados da política de avaliação da educação superior.

5.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA DE CAMPO

Pautado nas técnicas da estatística descritiva a pesquisa partiu da determinação de uma amostra extraída da população em estudo. Entende-se que a população é o conjunto total de objetos que apresentam características definidas em investigação e que amostra é um subconjunto desta população (MORAIS, 2005, p. 141). Assim sendo pode-se identificar e denominar a população estudada na pesquisa pelos seguintes objetos: as IES com ênfase nas CPA e seus integrantes.

A técnica de amostragem proporcional estratificada apresentou-se como a mais coerente para a composição do grupo de entrevistados a ser selecionado para a pesquisa de campo. Veja-se que esta técnica só pode ser utilizada no caso de investigação de uma população heterogênea dividida em sub-populações mais ou menos homogêneas. Como seria presumível que o objeto em estudo apresentasse, de estrato para estrato, uma característica heterogênea e, dentro de cada estrato, um

comportamento homogêneo, acreditou-se convenientemente que a determinação dos elementos da amostra levasse em consideração tais estratos (MORAIS, 2005, p. 144). A heterogeneidade é conferida ao objeto ao compreender que cada IES, com sua respectiva CPA, se apresenta como única e suas especificidades precisam ser respeitadas. Perante este entendimento e com base na classificação do artigo 12 do Decreto Federal nº 5.773, de 9 de maio de 2006, a estratificação se realizou pela consideração da organização acadêmica de cada IES compreendida como: 1) faculdade; 2) centro universitário; e, 3) universidade.

Deste modo possibilitou-se a garantia do reconhecimento das características heterogênicas presente nas IES do universo populacional. Assim, foram respeitadas as homogeneidades presentes nas sub-populações de cada estratificação. Fato este que justifica a opção por utilizar as técnicas de amostragem proporcional estratificada para a composição de grupos de IES. Por meio da análise dos dados descritos pelo INEP no Censo da Educação Superior, aponta-se a existência de um conjunto populacional de 2.270 IES (ou CPA) no Brasil em 2006, 180 no estado do Paraná e 52 na cidade de Curitiba. A seguinte tabela apresenta os parâmetros populacionais da pesquisa, estando estruturada com base no Censo da Educação Superior de 2006. As porcentagens expressas são proporções relativas ao número total de elementos da população.

TABELA 12: PARÂMETROS DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

ESTRATIFICAÇÃO	ORGANIZAÇÃO ACADÊMICA	BRASIL		PARANÁ		CURITIBA	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
Tipo 1	Nº de Universidades	178	8%	11	0,5%	4	0,2%
Tipo 2	Nº de Centros Universitários	119	5%	6	0,3%	3	0,1%
Tipo 3	Nº de Faculdades	1972	87%	163	7%	48	2%
Universo – total	Nº de IES	2.270	100%	180	7,9%	52	2,3%

FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base no Censo da Educação Superior 2006.

Não existem dúvidas de que as pesquisas envolvendo toda a população fornecem conhecimentos mais precisos a respeito do objeto em estudo, porém, nem sempre é possível ser executada uma investigação com todos os indivíduos. Esta é a principal razão do emprego da estatística para definição de uma amostragem representativa da população. Apesar do anseio em examinar o universo maior, por motivos limitadores de caráter pragmático, a pesquisa restringiu-se ao âmbito de

20% das IES existentes na cidade de Curitiba (percentual este considerado estatisticamente satisfatório). A partir desta premissa, o número mínimo aceitável para o dimensionamento da amostra ficou estabelecido em 11 elementos.

Considerando necessário garantir que o grupo estudado fosse representativo da população, isto é, devesse possuir as mesmas características básicas da população, relevou-se a discriminação das unidades de composição da amostra proporcionalmente aos respectivos estratos da seguinte maneira: uma universidade, um centro universitário e nove faculdades.

TABELA 13: ESTRATIFICAÇÃO E COMPOSIÇÃO DA AMOSTRA

ESTRATIFICAÇÃO	ORGANIZAÇÃO ACADÊMICA	UNIVERSO (CURITIBA)		COMPOSIÇÃO
Tipo 1	Universidades	4	8%	0,8 ~ 1
Tipo 2	Centros Universitários	3	6%	0,6 ~ 1
Tipo 3	Faculdades	45	87%	8,7 ~ 9
Universo – total	IES	52	100%	10,4 ~ 11

FONTE: Elaborado pelo próprio autor base no Censo da Educação Superior 2006.

Partiu-se da proposição de que os sujeitos da pesquisa deveriam ser os integrantes da CPA, pois são os indivíduos no âmbito das IES que estão diretamente envolvidos com a efetividade da política pública de avaliação proposta pelo SINAES. Destaca-se que neste momento inicial da pesquisa de campo se executou uma exploração dos sites de 41 IES de Curitiba em 2006, com o objetivo de se estabelecer uma metodologia sistemática para a seleção dos elementos da amostra que iriam compor o estudo. Mediante a análise dos sites na internet foi constatado que: 21 IES possuem uma página específica da CPA; onze IES descrevem alguma forma de contato com a CPA instituída; nove IES apontam os integrantes da CPA; seis IES disponibilizam o regimento interno da CPA; duas IES disponibilizam as atas de reuniões executadas pela CPA; duas IES disponibilizam o projeto de avaliação interna; cinco IES disponibilizam os relatórios das avaliações internas.

Solicitou-se também a intercessão das ouvidorias das IES que não possuíam a forma de contato diretamente indicada no site. A partir do atendimento das solicitações efetuadas foram repassados mais oito contatos de CPA.

A primeira comunicação estabelecida se realizou via e-mail com 19 comissões. Neste momento foi enviada uma mensagem contendo um pedido de concessão de entrevista de caráter científico com qualquer um dos integrantes da CPA.

Embasando-se na teoria estatística a composição da amostra se viabilizou por métodos não-probabilísticos, neste caso o acidental e o intencional, e limitou-se ao mínimo aceitável de onze integrantes de distintas CPA. Com o tamanho e composição da amostra definidos iniciou-se o processo de elaboração de um conjunto de questões destinadas a guiar as entrevistas realizadas nas IES. O objetivo constituiu-se em verificar o nível de implantação e efetividade das políticas do SINAES no interior das IES; obviamente não se desconsiderou o escopo do trabalho. Contudo deve ser salientado que não existem metodologias consensuais para a elaboração de um questionário e realização de entrevistas. Por precaução foram observadas as recomendações de diversos autores, podendo-se destacar a contribuição de: Rodrigues (2007, p. 132-139); Santos (2000, p. 219-227); e, Gil (2007, p. 137).

5.2 PERFIL E CARACTERÍSTICAS DA AMOSTRA

Esta etapa teve a finalidade de relatar o máximo de características específicas das IES, das CPA e dos entrevistados (integrante docente da CPA). Cabe salientar que foram omitidos os nomes de identificação, substituindo-os por letras. O entrevistado A passa a ser o integrante da CPA A da IES A. Organizou-se a base de dados conforme a seqüência das entrevistas. A tabela 14 mostra algumas informações das IES pesquisadas. Lembra-se que a organização acadêmica da IES foi o único critério relevante para a composição da amostra anteriormente observada (conforme a tabela 13).

TABELA 14: CARACTERÍSTICAS DAS IES ESTUDADAS

IES	ORGANIZAÇÃO ACADÊMICA	CATEGORIA ADMINISTRATIVA
A	CENTRO UNIVERSITÁRIO	PRIVADA
B	FACULDADE	PRIVADA
C	FACULDADE	PRIVADA
D	FACULDADE	PÚBLICA
E	FACULDADE	PRIVADA
F	FACULDADE	PRIVADA
G	UNIVERSIDADE	PÚBLICA
H	FACULDADE	PRIVADA
I	FACULDADE	PRIVADA
J	FACULDADE	PRIVADA
K	FACULDADE	PRIVADA

FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base nas informações do cadastro das IES, disponível no Portal SiedSup.³⁷

O quadro destaca o número de IES privadas na categoria administrativa, considerou apenas a característica pública ou privada, podendo ser estadual ou federal, e ainda no caso das privadas, com ou sem fins lucrativos.

Algumas características marcantes da educação superior brasileira, já evidenciadas no censo da educação, também podem ser observadas na amostragem selecionada. O predomínio é de IES organizadas academicamente como faculdades (81%), categoria administrativa como privada (81%), pouco tempo de atuação (72% possuem menos de dez anos de fundação).

TABELA 15: OFERTAS DE CURSOS DAS IES ESTUDADAS

IES	GRADUAÇÃO	EAD	LATO SENSU	MESTRADO	DOUTORADO	PROFISSIONALIZANTE
A	19	NÃO	SIM	1	0	0
B	5	NÃO	SIM	0	0	0
C	3	NÃO	SIM	0	0	0
D	9	NÃO	SIM	0	0	0
E	3	NÃO	SIM	1	1	0
F	3	NÃO	SIM	0	0	0
G	125	SIM	SIM	14	8	0
H	4	NÃO	SIM	0	0	0
I	28	NÃO	SIM	1	0	0
J	4	NÃO	SIM	0	0	0
K	2	NÃO	SIM	0	0	0

FONTE: Elaborado pelo próprio autor.

³⁷O cadastro das IES fica disponível em: <<http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/>>. Acesso em: 12 dez. 2008.

Obviamente a universidade (G) é a que apresenta um maior número de cursos (e a única IES que possui autorização para fornecer educação à distância), seguida pela IES I (faculdade) e a IES A (centro universitário). Todas as IES oferecem cursos de especialização *lato sensu*, mas apenas 4 IES possuem o programa *stricto sensu*.³⁸

As informações das tabelas 16 até 19 foram levantadas durante a realização das entrevistas. Na composição dos elementos da CPA está assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada. O número de integrantes em cada segmento nas IES estudadas está descrito na tabela 16.

TABELA 16: NÚMERO DE REPRESENTANTES POR SEGMENTO DAS CPA ESTUDADAS

	PROFESSORES	ALUNOS	TÉCNICOS-ADM.	EXTERNO
A	2	2	2	1
B	2	2	2	1
C	3	2	1	1
D*	3	1	1	1
E	1	1	1	1
F	2	2	2	2
G	21	4	7	6
H	2	1	2	1
I	2	2	2	2
J	3	2	3	2
K	3	2	3	1

* trata-se da CPA instalada no período de 2006-2007; os outros referem-se a composição de 2008-2009.

FONTE: Elaborado pelo próprio autor.

A seguinte tabela informa o número de anos que os integrantes estão atuando na educação superior, na IES estudada e exercendo atividades na CPA. Observa-se que os gêneros dos entrevistados se distinguiram em: 64% de homens e 36% de mulheres.

³⁸ O IBGE, no ano de 2004, divulgou que o número de alunos cursando pós-graduação em todo o Brasil chegava a 304 mil, porém a CAPES registrou e avaliou a existência de somente 111 mil nesta mesma categoria. O Brasil possui um número elevado de alunos em cursos de pós-graduação que não são avaliados. Esta diferença nos leva a refletir sobre a forma de avaliação dos cursos de pós-graduação em que estes estudantes estão matriculados e como o Estado está monitorando a qualidade dos programas de pós-graduação *lato sensu* e se as IES estão cumprindo a legislação em vigor, pois a CAPES avalia somente os programas *stricto sensu*, notadamente o mestrado e o doutorado (SILVA, EYNG. 2007).

TABELA 17: A EXPERIÊNCIA DOS ENTREVISTADOS DAS IES ESTUDADAS

IES	NA EDUCAÇÃO SUPERIOR	NA IES	NA CPA
A	10	10	7*
B	25	5	3
C	9	9	6*
D	12	12	2
E	12	4	2
F	2	1	1
G	15	15	8*
H	9	6	6
I	8	8	1
J	6	1	1
K	4	1	1

FONTE: Elaborado pelo próprio autor.

* considerando que já existiam comissões responsáveis pela avaliação na IES antes da implantação do SINAES

Todos os entrevistados eram docentes e possuíam mais de dois anos de experiência na educação superior, porém atuantes na tarefa de avaliação institucional: 36% tinham um ano de experiência, 18% tinham dois anos e os demais integram a CPA mais de três anos. Ainda referente aos entrevistados perguntou-se a formação da graduação, o ano de conclusão e a titulação máxima. Estas informações estão relacionadas na tabela 18.

TABELA 18: GRADUAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

IES	GRADUAÇÃO	CONCLUSÃO	TITULAÇÃO MÁXIMA
A	CIÊNCIAS DA COMPUTAÇÃO	1996	MESTRADO
B	FISIOTERAPIA/ADMINISTRAÇÃO	1983/1984	DOUTORADO
C	ENGENHARIA CIVIL/MATEMÁTICA	1987/2000	DOUTORADO
D	ENGENHARIA CIVIL	1982	MESTRADO
E	FARMÁCIA	1995	DOUTORADO
F	HISTÓRIA	1992	BACHARELADO/LICENCIATURA
G	LETRAS	1977	BACHARELADO/LICENCIATURA
H	PEDAGOGIA	2003	MESTRADO
I	ADMINISTRAÇÃO	2000	MESTRADO
J	PEDAGOGIA	1998	MESTRADO
K	LETRAS	1994	MESTRADO

FONTE: Elaborado pelo próprio autor.

A titulação máxima dos entrevistados distribuiu-se proporcionalmente em: 18% graduados, 55% mestres e 27% doutores. A produção acadêmica dos últimos três anos (2006-2008) dos entrevistados foi questionada e os números foram expostos na seguinte tabela:

TABELA 19: PRODUÇÃO ACADÊMICA NOS ÚLTIMOS TRÊS ANOS DOS ENTREVISTADOS

IES	ARTIGO	CONGRESSO
A	0	0
B	2	3
C	0	1
D	2	2
E	7	6
F	0	0
G	0	8
H	2	2
I	1	1
J	0	0
K	0	0

FONTE: Elaborado pelo próprio autor.

Nenhum entrevistado relatou ter publicado livros ou capítulos de livros nos últimos três anos.

TABELA 20: REGIME DE TRABALHO DOS ENTREVISTADOS

IES	REGIME DE TRABALHO	HORAS
A	INTEGRAL	-
B	HORISTA	6
C	INTEGRAL	-
D	INTEGRAL	-
E	INTEGRAL	-
F	INTEGRAL	-
G	INTEGRAL (DEDICAÇÃO EXCLUSIVA)	-
H	INTEGRAL	-
I	HORISTA	32
J	HORISTA	20
K	HORISTA	28

FONTE: Elaborado pelo próprio autor.

Por fim a última característica dos entrevistados diz respeito ao regime de trabalho na IES, sendo o entrevistado G o único em regime de dedicação exclusiva. Os demais são contratados da seguinte forma: seis (64%) em regime integral e quatro (36%) são horistas.

TABELA 21: ATRIBUIÇÕES DOS ENTREVISTADOS NA CPA

Entrevistado	REPRESENTAÇÃO	FUNÇÃO
A	DOCENTE	INTEGRANTE
B	DOCENTE	PRESIDENTE
C	DOCENTE	PRESIDENTE
D	DOCENTE	PRESIDENTE
E	DOCENTE	INTEGRANTE
F	DOCENTE	PRESIDENTE
G	DOCENTE	PRESIDENTE
H	DOCENTE	PRESIDENTE
I	DOCENTE	PRESIDENTE
J	DOCENTE	PRESIDENTE
K	DOCENTE	PRESIDENTE

FONTE: Elaborado pelo próprio autor.

Percebe-se que todos integrantes das CPA são docentes e que 82% dos entrevistados desempenham a função de presidente da comissão.

5.3 O POSICIONAMENTO DOS INTEGRANTES DA CPA E INDÍCIOS DA PESQUISA

Metodologicamente, a apresentação do posicionamento dos onze entrevistados que integram a CPA de distintas IES como representantes do corpo docente estruturou-se da seguinte maneira: 1) descrição do processo de constituição das CPA; 2) procedimentos da auto-avaliação institucional elaborados na IES pela CPA; 3) verificação do acompanhamento dos resultados divulgados pela política de avaliação da educação superior por parte dos membros da CPA; 4) descrição do entendimento dos conceitos de avaliação pelos membros da CPA entrevistados; e finalmente, 5) apresentação do posicionamento dos integrantes da CPA em relação a efetividade da auto-avaliação para a melhoria da qualidade da educação superior e da IES.

5.3.1 A Constituição das Comissões Próprias de Avaliação Institucional

Neste momento da entrevista tomou-se como objeto de investigação as comissões próprias de avaliação (CPA), instituídas no âmbito interno das IES de maneira compulsória. Esta etapa da pesquisa levantou as seguintes questões: 1) Em qual ano foi criada a primeira CPA em sua IES?; 2) Existem atas que registram a implantação da CPA na IES?; 3) Existiram dificuldades para encontrar integrantes de algum segmento da CPA?; 4) Qual foi o segmento que você encontrou dificuldades?; 5) Como está composta a CPA e qual é o número de membros para cada segmento? (Tabela 16); 6) Como foi realizada a escolha dos membros da CPA e quantas já foram compostas em sua IES?

Tratando-se da participação a CEA destaca na proposta do SINAES que é um elemento fundamental para a “construção de um sistema de avaliação capaz de aprofundar os compromissos e responsabilidades sociais das instituições, bem como promover os valores democráticos, o respeito à diversidade, a busca da autonomia e a afirmação da identidade” (2007, p. 87). O interesse pelo processo de constituição da CPA parte do entendimento que a obrigatoriedade formalizada na norma (dever ser) não garante uma efetiva participação de toda a comunidade acadêmica para o aprimoramento da qualidade da IES e da educação superior. Pois é deste modo que:

ressaltamos a importância do respeito à pluralidade, a perspectiva de complexidade, negociação e a participação como novas atitudes diante da avaliação, que aliás, ressaltam os paradigmas emergentes na sociedade neste período. Essa atitude é central nas práticas de avaliações democráticas e formativas, que julgamos essenciais para a educação. A compreensão de um fenômeno educativo requer a combinação de diversas perspectivas de análise. Por outro lado, a educação tem profundo interesse social e, portanto, as ações educativas devem acatar os valores democráticos do respeito à alteridade (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 166).

De maneira inicial a entrevista atentou-se em perceber a metodologia utilizada na IES para a nomeação dos elementos representantes dos segmentos na CPA. Embasado nos documentos regulamentares (principalmente no artigo 11 da Lei nº 10.861 e no artigo 7º da Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004) verificou-se a composição da comissão. Unanimemente as IES cumpriam formalmente com os

questos expostos nas instruções legais que implicam a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada. Neste sentido o CONAES destaca que mediante a participação de todos no processo de avaliação, os sujeitos passam a ficar comprometidos com as transformações e mudanças em prol da qualidade da educação (CONAES, 2004, p. 7). O número de elementos em cada segmento das CPA estudadas está exposto na tabela 17.

Apesar das IES deterem total liberdade para determinar a composição, a duração do mandato de seus componentes, assim como para decidir sobre a dinâmica de funcionamento e as especificações gerais da CPA, observam-se avanços na implementação das políticas de avaliação educacional no interior da IES, mediante o desenvolvimento de metodologias democráticas para a composição das representações dos segmentos docente e discente, obtendo a frequência de 92% das IES estudadas.

A única IES que não assentiu aos princípios democráticos de representação foi o centro universitário estudado (A). Neste caso o presidente da CPA foi nomeado pelo reitor da IES, que posteriormente indicou os outros integrantes da comissão. O segmento técnico-administrativo também sofre com a ausência deste tipo de método de representação, pois em 72% das IES estudadas o indivíduo é indicado por uma instância superior. A IES E possui um presidente de CPA permanente e os demais integrantes são eleitos. Por fim, 100% dos representantes da sociedade civil que integram as CPA estudadas foram convidados para participar mediante ao convite da IES.

Entretanto, o mero dever ser não efetiva o real ser. No momento em que os entrevistados foram inquiridos sobre a existência de dificuldades para encontrar pessoas disponíveis em participar na CPA todas as IES apresentaram algum tipo problema. O segmento citado com maior frequência entre os entrevistados foi a representação do corpo discente, em 100% dos casos. O entrevistado E discorre que:

existe muita dificuldade, e por incrível que pareça a nossa dificuldade é de encontrar membros no segmento que deveria estar mais interessado em participar, pois eles são os mais afetados pela qualidade da instituição, os nossos alunos; é preciso muita conversa e convencimento para eles entenderem a importância e assim conseguir a sua participação (Entrevistado E).

Em segundo lugar está o representante do segmento sociedade civil que foi lembrado por 82% dos entrevistados, e depois, o corpo docente com 54%. Aponta-se que alguns dos integrantes docentes da IES G deixaram de participar da CPA, quando aderiram ao movimento do sindicato e passaram a promover boicote ao SINAES por não concordar com a atual política de avaliação. Destaca-se o comentário do entrevistado B que encontrou dificuldades em todos os segmentos da CPA:

No caso dos professores e dos técnicos, um jogava a responsabilidade para o outro, pois não queriam ficar trabalhando de graça; os alunos não se importavam com a avaliação, só conseguimos um representante do centro acadêmico que participava de algumas reuniões; e o da comunidade externa só aceitou o convite porque era amigo do dono da faculdade (Entrevistado B).

Ainda se levantou o ano que iniciaram as atividades e a quantidade de CPA instauradas na IES. Duas IES, notadamente a universidade (G) e o centro universitário (A), tinham aderido à antiga política proposta pelo PAIUB e, após o encerramento do programa mantiveram o projeto de avaliação internamente. Assim sendo, representativamente 18% da amostra estudada possuíam procedimentos avaliativos anteriormente ao SINAES.

No entanto a maioria (82%) das CPA só iniciaram as atividades após a determinação legal. No ano de 2004 foram instauradas as CPA em 55% das IES; em 2005 a H; em 2006 as D e F. Nas instituições B e I já instituíram três comissões, na F foram duas e, nas C, D, E, H, J e K foram montadas apenas uma CPA.

Um importante fato observado na pesquisa trata-se da irregularidade da faculdade pública (D) em relação ao SINAES. Esta IES não possui atualmente uma CPA, pois após o encerramento da avaliação no início de 2007 nenhuma atividade com este objetivo foi retomada por uma comissão. Isso significa que nem o dever ser legal garantiu a permanência da CPA nesta IES. Por fim ressalva-se que todos os elementos entrevistados disseram que a CPA mantém registro completo as ações desenvolvidas na IES.

5.3.2 A auto-avaliação instituída nas Instituições de Educação Superior

Na seqüência se tomou como objeto de análise o processo de auto-avaliação instituído pela CPA na IES. Para perceber o processo foram elaborados os seguintes questionamentos: 1) Qual é a periodicidade das avaliações realizadas internamente na IES? 2) Existe uma equipe de apoio, espaço físico e a infraestrutura para a realização dos trabalhos? 3) Quem participa como avaliador? 4) O que é avaliado ou quais são os segmentos avaliados? 5) Quais os procedimentos e/ou instrumentos para coletas de dados? 6) Como são organizadas as informações resultantes das avaliações? 7) Quem possui a responsabilidade e a autoridade sobre os procedimentos e/ou instrumentos de avaliação? 8) Como são divulgados os resultados da avaliação? 9) Você faz propostas de mudanças embasadas nos resultados das avaliações? 10) Existe algum procedimento de verificação quanto a efetividade das ações para melhoria realizadas após a avaliação?

Quanto perguntado sobre a periodicidade das avaliações percebeu-se que o processo se distingue basicamente em duas dimensões: a) o corpo docente e b) os serviços e as instalações da IES. Em regra ocorre semestralmente uma pesquisa referente ao corpo docente e, muitas vezes, está relacionada à satisfação do aluno de uma disciplina específica do curso, fato apresentado em 82% das IES.

A avaliação relativa aos serviços e instalações das instituições ocorre com a freqüência anual em 54% das IES. Observa-se que a CPA D realizou apenas uma auto-avaliação institucional e a faculdade do indivíduo B faz avaliações anuais para os professores, apesar da oferta de cursos obedecerem ao calendário semestral. A tabela 22 descreve o período de ocorrência das avaliações promovidas nas IES estudadas conforme as duas dimensões relatadas pelos integrantes da CPA entrevistados.

TABELA 22: PERIODICIDADE DAS AVALIAÇÕES PROMOVIDAS NAS IES ESTUDADAS

IES	DOCENTES	SERVIÇOS E INSTALAÇÕES DA IES
A	SEMESTRAL	ANUAL
B	ANUAL	ANUAL
C	SEMESTRAL	SEMESTRAL
D	-	-
E	SEMESTRAL	ANUAL
F	SEMESTRAL	ANUAL
G	SEMESTRAL	SEMESTRAL
H	SEMESTRAL	SEMESTRAL
I	SEMESTRAL	SEMESTRAL
J	SEMESTRAL	ANUAL
K	SEMESTRAL	ANUAL

FONTE: Elaborado pelo próprio autor.

Todos os entrevistados dizem possuir o aparato necessário para o bom funcionamento das atividades desempenhadas pela CPA. Percebe-se que em 100% das IES os discentes são avaliados pelos docentes e, ainda, que em uma das faculdades (I) os docentes avaliam as turmas que desenvolveram aula no semestre.

A tabela 23 relaciona os segmentos que participam das avaliações institucionais promovidas nas IES estudadas referente aos seus serviços e instalações.

TABELA 23: SEGMENTOS QUE PARTICIPAM COMO AVALIADORES DAS IES ESTUDADAS

IES	AVALIADOR			
	DOCENTE	DISCENTE	TÉCNICO-ADMINISTRATIVO	COMUNIDADE
A	SIM	SIM	SIM	NÃO
B	SIM	SIM	NÃO	NÃO
C	SIM	SIM	SIM	SIM
D	SIM	SIM	SIM	SIM
E	SIM	SIM	SIM	SIM
F	SIM	SIM	SIM	SIM
G	SIM	SIM	SIM	SIM
H	SIM	SIM	NÃO	NÃO
I	SIM	SIM	NÃO	NÃO
J	SIM	SIM	NÃO	NÃO
K	SIM	SIM	NÃO	NÃO

FONTE: Elaborado pelo próprio autor.

Observa-se, porém que em algumas IES os representantes da comunidade civil e dos técnico-administrativos não participam da auto-avaliação institucional promovida pela CPA. Respectivamente 54% e 45% das IES não aplicam questionários avaliativos a esses segmentos.

As demais respostas seguiram características uniformes, ou seja, todos os entrevistados relataram: a adoção dos segmentos avaliativos e etapas de realização determinadas pelo MEC; a utilização de questionários de múltipla escolha com espaço para sugestões e opiniões descritivas; a realização de propostas de melhorias após as avaliações (exclui-se apenas a CPA B que se limita a administrar o processo de avaliação e não opina nos seus resultados). No entanto, apartando a IES do entrevistado G que possui ferramentas da administração para resolução de problemas, todas as CPA relataram algum tipo de dificuldade neste tipo de ação e não criaram um procedimento de verificação da efetividade das ações tomadas a partir da avaliação. Referindo-se a propostas de melhoria os entrevistados relataram:

sim fazemos propostas por relatórios, mas às vezes não é acatado; ainda não possuímos procedimentos para a verificação de nossas ações; isso é algo a se pensar (Entrevistado A).

Não é feito, só executamos o procedimento de avaliação (Entrevistado B).

sim, é feito nos relatórios anuais; não existe procedimento de verificação (Entrevistado C).

Ressalta-se que o entrevistado D diz que o resultado da única avaliação realizada propiciou que diversas melhorias fossem implantadas, mas ao mesmo tempo relatou que a auto-avaliação institucional gerou muita polêmica.

houve muita dificuldade na avaliação, mais foram feitas muitas indicações de melhoria, muitas fragilidades na infra-estrutura e comunicação foram implantadas; muitas mudanças foram feitas: reestruturamos o site, contratamos uma assessoria de comunicação e estamos reformulando a parte da infra-estrutura; mas o que mais levantou polêmica foi porque o corpo docente não foi avaliado; não fizemos verificação da efetividade destas ações (Entrevistado D).

Os entrevistados da CPA D e K relataram que a avaliação está resultando em mudanças institucionais de organização prática.

sim, já temos vários casos, por exemplo, já alteramos a data da avaliação, acatando as sugestões; muitas mudanças foram feitas com base na avaliação; a verificação da efetividade das ações é percebida por uma caixinha de sugestões que temos nas salas de aula; foi colocada pelo marketing após sugestão da CPA; geralmente as reclamações acabam não aparecendo mais lá (Entrevistado E).

Diversas mudanças já foram realizadas principalmente nos procedimentos da secretaria (Entrevistado K).

O entrevistado G resgatou a idéia de transformações e aperfeiçoamento contínuo por meio da melhoria da qualidade.

forneceram subsídios para a melhoria do perfil e da atuação dos docentes, fazemos uma análise do antes no depois dos processos avaliativos e percebemos que conduzem a uma transformação e aperfeiçoamento contínuos e melhora da qualidade (Entrevistado G).

Nas IES F, H, I e J foi relatada a existência de inércia em relação à resolução dos problemas apontada pelas avaliações. Destacam-se as seguintes respostas:

Fazemos muitas propostas, mas muitas vezes não é interessante para a instituição acatá-las, isso gera uma grande desmotivação no trabalho dos integrantes da CPA (Entrevistado H).

As vezes as propostas de melhoria esbarram em custos por isso não são levadas para frente (Entrevistado I).

Os relatórios são encaminhados para a direção e mantenedora da IES, que atua no problema que é necessário sanar (Entrevistado J).

As IES A, E, F, G e I contam com o apoio da informática nas etapas de coleta e análise de dados, por isso os cálculos e geração de gráficos são automáticos. Destaca-se que é perceptível que a informatização do processo é muito importante para que a comissão possa trabalhar de forma rápida e segura. Três entrevistados ou representantes de 45% das CPA estudadas mencionaram dificuldades técnicas devido ao processo manual de contagem e compilação dos dados após a realização das auto-avaliações institucionais.

A maioria dos entrevistados (92%) afirmou ser a CPA a detentora da autoridade sobre os instrumentos de avaliação. Mas só 64% dos integrantes pesquisados disseram que a CPA só é a responsável pelos instrumentos de avaliação institucional; duas (18%) IES relataram ser a IES a responsável pelos instrumentos de auto-avaliação. Uma exceção chama a atenção; trata-se de uma faculdade privada que afirma ser do departamento de marketing responsável pela elaboração dos instrumentos de avaliação aplicados na IES. Fato que pode denotar uma visão avaliativa restritiva, longe de uma perspectiva pedagógica e próxima de uma noção econômica ou mercantilista da educação. Esse é um indício de que talvez este o processo de avaliação se relacione diretamente por uma noção de satisfação das necessidades do cliente.

TABELA 24: RESPONSABILIDADE E AUTORIDADE SOBRE AVALIAÇÕES

IES	ELABORAÇÃO DA AVALIAÇÃO	
	RESPONSABILIDADE	AUTORIDADE
A	CPA	CPA
B	IES	CPA
C	DEP. DE MARKETING DA IES	PRESIDÊNCIA DA IES
D	CPA	CPA
E	PRESIDENTE	CPA
F	CPA	CPA
G	IES	CPA
H	CPA	CPA
I	CPA	CPA
J	CPA	CPA
K	CPA	CPA

FONTE: Elaborado pelo próprio autor.

A divulgação, que é essencial para transparência do processo e apreciação de um resultado global por todos os segmentos que compõem a instituição, é feita por todas as CPA pesquisadas. A divulgação é ampla e diferenciada, utilizando-se de diversos canais de comunicação (murais, internet, jornais institucionais, etc.). Novamente, foi peculiar a resposta do entrevistado C: “o marketing encaminha um relatório com os dados brutos e a síntese, com gráficos e tabelas para a CPA; a coordenações e a direção também recebem”.

A tabela 25 descreve a metodologia para a disponibilização dos resultados das avaliações encaminhados pelas CPA. Observa-se que 63% das IES não possuem um método de comunicação dos resultados da auto-avaliação institucional com a sociedade e 72% não disponibilizam os resultados para o segmento dos técnico-administrativos.

TABELA 25: EXPOSIÇÃO DOS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES

IES	DISCENTES	DOCENTES	COMUNIDADE	TÉCNICO	DIREÇÃO E COORD.
A	MURAL	RELATÓRIO	SITE	RELATÓRIO	RELATÓRIO
B	-	RELATÓRIO	-	-	RELATÓRIO
C	SITE	RELATÓRIO	SITE	-	RELATÓRIO
D	REUNIÃO	RELATÓRIO	-	-	RELATÓRIO
E	JORNAL	RELATÓRIO	SITE	RELATÓRIO	RELATÓRIO
F	SITE	RELATÓRIO	-	-	RELATÓRIO
G	SITE	SITE	SITE	SITE	RELATÓRIO
H	SEMINÁRIOS	RELATÓRIO	-	-	RELATÓRIO
I	SITE	RELATÓRIO	-	-	RELATÓRIO
J	SITE	SITE	-	-	RELATÓRIO
K	SITE	SITE	-	-	RELATÓRIO

FONTE: Elaborado pelo próprio autor.

Lembra-se que no início da pesquisa se verificou os sites das 41 IES existentes em Curitiba em 2007, e que: 48% das IES não possuem uma página específica da CPA no site da IES; 68% não apontam os integrantes da CPA instituída na IES; 62% dos sites não informam uma forma de contato com a CPA; 85% das CPA não disponibilizam o regimento no site; 88% não disponibilizam relatórios da avaliação para a comunidade no site; 95% as atas de reunião e projeto de auto-avaliação institucional.

Por fim observa-se o baixo número de IES que disponibilizam os resultados de avaliação para a sociedade por meio do site institucional. Os relatórios e as recomendações da CPA são acatados para decisões corriqueiras e demasiadamente simples, como a mudança da data de uma prova, mas muitos (72%) afirmam que as suas indicações não foram acatadas. Outro assunto que chama atenção é o fato de que a maioria das comissões (81%) não possuem qualquer procedimento de verificação de efetividade das ações implementadas após a avaliação institucional. Considera-se que esta seja uma característica muito

importante, pois é necessária para a lógica do processo avaliativo. Ademais a verificação da efetividade das ações se constitui como resposta proativa à comunidade acadêmica que é chamada para participar e merece perceber os resultados uma gestão democrática no interior das IES.

5.3.3 A política pública de avaliação da educação superior

A pesquisa tem como um de seus objetivos perceber o acompanhamento da implantação da política de avaliação do SINAES por parte dos elementos integrantes das CPA estudadas. Desenvolveu-se mediante a coleta de dados referente ao posicionamento dos entrevistados quanto ao mais recente indicador instituído para a viabilização da política de avaliação da educação superior no Brasil. As perguntas realizadas foram as seguintes: 1) A CPA acompanha os processos e resultados da avaliação externa? 2) Você possui conhecimento sobre o conceito preliminar de curso (CPC)? 3) Como foi a repercussão após a divulgação do CPC em sua IES? 4) Qual é o seu posicionamento sobre o CPC? 5) Como você percebe a “ênfase” nos resultados dos exames dos alunos (ENADE) que a política de avaliação tem realizado?

Lembra-se que no momento (a partir do dia 6 de agosto de 2008) houve muita divulgação e debate por parte da imprensa e pelos meios de publicidade sobre o CPC e IGC, indicadores apresentados pelo INEP no âmbito do SINAES. Indica-se que as entrevistas desta pesquisa realizam-se com os integrantes da CPA entre os meses de outubro de 2008 e janeiro de 2009.

Surpreendentemente, 36% dos entrevistados dizem não acompanhar os processos de avaliação externa. Estes indivíduos justificam relatando que a direção acadêmica ou a reitoria delegaram esta função para uma pessoa específica mais habilitada e com maiores conhecimentos sobre os procedimentos do MEC. Não obstante, destaca-se a existência de uma relação de complementaridade entre o processo de avaliação interna e o externa já reconhecida na teoria, porém negado na prática destas IES.

E ainda, 54% dos integrantes da CPA disseram que não possuíam conhecimento a respeito do CPC. Lembra-se que este é um conceito novo, criado pelo MEC e divulgado a partir de 2008, apesar disso, as comissões deveriam ter o domínio deste componente, pois se trata de um indicador específico da qualidade dos cursos e das IES e considera-se que as discussões advindas deste elemento fazem parte do universo da avaliação da educação superior mas principalmente de cada IES.

Este é um indicador polêmico que sem dúvida contraria os princípios do SINAES. Aparentemente esta foi uma saída pragmática e que reduziu 75% do número de cursos que deveriam ser avaliados *in loco* pela MEC. Novamente o foco da avaliação volta-se essencialmente para o aluno, conforme foi explicado anteriormente, pois o indicador está constituído essencialmente (com peso de 80% do valor total da nota) com dados relacionados exclusivamente ao discente.

Apesar de ser uma metodologia diferenciada, que busca agregar a formação e o crescimento intelectual do aluno, não deixa de ser similar ao ENC, pois permanece a característica da avaliação concentra no “resultado” ou no “produto final” da educação formal. Do mesmo modo, a manutenção dos conceitos expressos em números retoma a classificação e a elaboração de ranking das IES, assim como dos cursos. No atual processo de competição vivenciado pelas IES o resultado da avaliação acaba em infinitas campanhas de publicidade, visando melhorar o posicionamento da IES na disputa por uma maior quantidade de alunos no mercado. Muitas das IES conseguem “maquiar” seus indicadores e registram uma qualidade ilusória que não se comprova na educação fornecida. A respeito do posicionamento dos integrantes que tinham o conhecimento do indicador (CPC) as respostas foram às seguintes:

é um mal mais que necessário. Acredito que o MEC está criando um método para priorizar as avaliações e isso deve ser feito; acho que devem ser priorizadas as instituições com as piores notas, sem dúvida as primeiras a serem avaliadas devem ser estas; não sei se é justo esta metodologia, mas até entendendo a necessidade do MEC; acho um erro eles deixarem de avaliar as instituições com notas altas, pois tem muita instituição de qualidade duvidosa com notas altas e, pior, isso não vai ser visto e nem divulgado; é necessária uma profunda avaliação do MEC em todas as instituições, até mesmo para ver se os métodos, indicadores e conceitos que estão sendo formulados por eles estão realmente medindo as reais condições das instituições de ensino; acho que tornar a avaliação opcional ou não obrigatória é um erro (Entrevistado B).

Sem uma posição definitiva sobre o CPC o entrevistado C relatou que os resultados são utilizados em prol da própria IES:

não tenho uma posição definitiva a respeito do assunto. Sei que esses índices e cálculos são incompreensíveis; mas generalizando posso dizer que todas as faculdades trabalham com essas informações para seu favorecimento, por exemplo, se levar em consideração os cursos que tenho aqui, na faculdade e confrontar com as outras que oferecem o mesmo curso, concluo que a minha faculdade é a melhor de Curitiba; nós criamos a condição para isso, assim todas fazem, podem afirmar com isso que segundo o MEC a instituição tal é a melhor de Curitiba, do Paraná; tudo depende de como se analisa os indicadores (Entrevistado C).

Os Entrevistados B e C responderam a questão de forma consistente e demonstraram grande preocupação com o processo de construção do cálculo e da seleção dos indicadores de qualidade na educação. As preocupações se concentram em torno da possibilidade de manipulação dos dados para beneficiar a avaliação de determinada IES. O entrevistado E disse: “é importante, se tivermos um curso 1 e 2 tem que receber a avaliação sim” (Entrevistado E); O aspecto classificativo da avaliação foi observado pelo entrevistado G: “Acho que houve uma precipitação, acredito que não era a intenção do MEC classificar as instituições com cinco notas” (Entrevistado G).

A maioria das respostas sobre a repercussão após a divulgação do CPC registra uma recepção fraca pela IES e entre os alunos. Este fato evidencia a falta de acompanhamento da política por parte das IES e dos integrantes da CPA que em 63% dos casos estudados não se manifestaram sobre a ênfase dada ao ENADE no aluno. É um silêncio significativo. Porém três respostas foram muito interessantes. O entrevistado C não acredita que a ênfase se concentre no aluno; o entrevistado E acha que é o aluno que realmente deve ser avaliado, pois é o principal “resultado” da IES. Mas a resposta que permite uma reflexão mais interessante é a do entrevistado B, que é categórico ao afirmar que este instrumento de avaliação sela o pacto da mediocridade entre o MEC e as IES. Assim descreve:

é evidente que as instituições convencem os seus alunos a avaliarem bem em troca de múltiplas vantagens, ou ainda, amedrontam falando que se eles não avaliarem bem conseqüentemente a instituição, o curso e o aluno com

o diploma vai ser mal visto pelo mercado, pode até fechar; o amedrontamento faz que seus alunos só coloquem notas altas na avaliação; acho que tem muita instituição com qualidade com notas baixas e muitas outras sem qualidade com notas altíssimas (Entrevistado B)

Esta é uma declaração muito importante, pois exemplifica procedimentos das IES que estão distorcendo a proposta inicial do ENADE. Os meios de comunicação divulgam casos de acadêmicos recebendo dinheiro ou outros tipos de incentivos para tirar uma boa nota no exame. Isso acontece e a recíproca também é verdadeira. Muitos alunos propõem uma “negociação” com a IES para se comprometer com o ENADE.

5.3.4 O conceito de avaliação para os entrevistados

O campo conceitual da avaliação não possui uma delimitação muito precisa, pois o termo construiu seu significado no decorrer da história, “e como tal se transforma de acordo com os movimentos e as mudanças dos fenômenos sociais” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 14). Essencialmente advindo do fenômeno histórico denominado como liberalismo, que pregava a liberdade de escolha, o individualismo e o empirismo, a avaliação encontrou emprego em diferentes espaços e atualmente é objeto de estudo de várias áreas da ciência apresentando distintos enfoques e servindo a múltiplos interesses (DIAS SOBRINHO, 2002a, p. 17).

Este item tem como objetivo ponderar sobre o conceito de avaliação e descrever os posicionamentos que os integrantes das CPA relataram na entrevista, especificamente para a esfera da educação superior. Esta é uma área que detém um considerável número de estudos sobre a temática e basicamente está influenciada por dois paradigmas vigentes, “que não pertencem exclusivamente ao campo da avaliação, e sim da ciência, da política, da ideologia, em síntese, da vida em geral” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 85).

Na avaliação da educação superior no Brasil é possível identificar estes dois paradigmas derivados da perspectiva positivista e da holística. A primeira atenta-se

em medir, qualificar, comparar, classificar, selecionar, hierarquizar, atemorizar, sancionar, acreditar (de acreditação), julgar, exigir, promover e controlar. Já a segunda desenvolve uma avaliação com a finalidade de aprender, dialogar, diagnosticar, compreender, comprovar, explicar, emancipar, melhorar, reorientar, motivar, retificar, contrastar, refletir e libertar.

É importante ressaltar que apesar das concepções possuírem características distintas, um paradigma não prevalece sobre o outro, assim como, não apresentam incompatibilidade, mas contradições em relação a sua função:

Para uns, tem função proativa, é formativa e tem como objetivo melhorar e desenvolver o objeto em foco, seja um indivíduo, grupo, programa, instituição, sistema e assim por diante. Por outro lado, a avaliação retroativa é somativa e vem sendo praticada com função de prestação de contas (*accountability*). Aqui se enquadram os contratos de gestão, as análises de custo-benefício, a gestão por objetivos, as provas de competência mínima e outros instrumentos de classificação, seleção e medida (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 45).

Na verdade, estas duas concepções, grosseiramente chamadas de avaliação quantitativa ou qualitativa, se combinam por meio de uma multiplicidade de recursos, procedimentos, metodologias e enfoques desenvolvidos em diversas áreas da ciência que buscam dar conta do objeto investigado na educação. A CEA destaca na proposta do SINAES que os procedimentos metodológicos de avaliação contemplam as duas perspectivas:

Para atingir esses propósitos, é necessário lançar mão de vários recursos metodológicos, muitas vezes de forma combinada. Simplificando, os procedimentos quantitativos são importantíssimos, mas, se únicos, são insuficientes. É imprescindível fazer uso também de metodologias qualitativas. (...) Dessa maneira, a avaliação poderá ajudar a instituição a identificar seus aspectos mais fortes, suas carências setoriais e necessidades gerais, definir as prioridades institucionais mais importantes, e elaborar as ações para o efetivo desenvolvimento institucional (CEA, 2007, p. 106).

Deste modo, restringindo-se ao SINAES, lembra-se que a política de avaliação da educação superior brasileira é composta por três etapas: a avaliação interna, a avaliação externa e o ENADE. Todavia, para a entrevista foi composto um conjunto de questões para coleta dos posicionamentos dos integrantes da CPA.

Esquemáticamente se perguntou: 1) O que é avaliação? 2) O que é avaliação institucional? 3) Qual é a função da avaliação institucional? 4) O que é auto-avaliação institucional? 5) Qual é a função da auto-avaliação institucional? 6) Qual é a relação entre a avaliação interna e externa?

Os posicionamentos expressos apontam uma compreensão limitada e conservadora de avaliação pelos componentes da CPA entrevistados, muitas vezes envolvidos por uma racionalidade técnica administrativa de caráter instrumental. Uma maior afinidade com o paradigma positivista pode ser evidenciada com frequência de 82% dos posicionamentos explicitados na primeira questão.

No sentido positivista, enfatiza-se o posicionamento sobre o que é avaliação pelos seguintes entrevistados: entrevistado A: “mensurar a produtividade ou o aproveitamento dos alunos”; entrevistado C: “instrumento de verificação”; entrevistado D: “sistemática de classificar o que está bom e o que está ruim”; entrevistado E: “medir a situação daquele momento”; entrevistado F: “maneira o MEC encontrou de selecionar as instituições que têm condições de se manter das que não têm”; entrevistado G: “verificar cumprimento do resultado esperado”. entrevistado J: “verificar o previsto com o realizado”; entrevistado K: “verificação dos pontos fracos e fortes”. O integrante da CPA I também possui uma concepção positivista, classificada como uma avaliação criterial, compreendida como uma modalidade de avaliação que prova a aquisição dos conhecimentos transmitidos (AFONSO, 2005, p. 35).

Somente o posicionamento do integrante H tende à compreensão do sentido holístico da avaliação:

é um momento intencionalmente pedagógico, que traz as diretrizes para mudanças que contribuem para o seu aperfeiçoamento, desenhando políticas, planejamentos, redimensionando recursos e outras ações que incrementam o avanço da instituição (Entrevistado H).

O posicionamento do integrante da CPA B limitou-se ao sentido semântico da avaliação: “dar valor a algo”. Ainda há que considerar a visão simplista do papel do MEC no conceito de avaliação presente na opinião do entrevistado F: “maneira que o MEC encontrou de selecionar as instituições que têm condições de se manter das que não têm”. Opinião que não conceitua a avaliação e denota uma falta de

conhecimento sobre os fundamentos teóricos da avaliação, pois somente relaciona o processo com um procedimento normatizado.

O segundo questionamento direcionou-se ao posicionamento os representantes da CPA em relação ao o que é a avaliação institucional. Lembra que limitado ao âmbito

do SINAES, a avaliação das instituições de educação superior dar-se-á nas duas modalidades previstas nesse documento: 1) a auto-avaliação, coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) de cada instituição e orientada pelas diretrizes e pelo roteiro da auto-avaliação institucional da CONAES; 2) a avaliação externa, realizada por comissões designadas pelo INEP, tendo como referência os padrões de qualidade para a educação superior expressos nos instrumentos de avaliação e os relatórios das auto-avaliações (CONAES, 2004, p30).

Fugindo da visão normativa e associando a avaliação aos fins de melhora da qualidade observa-se que não abandonam o viés positivista 55% dos entrevistados. Destaca-se as seguintes respostas: “é a medida de todos os serviços ou partes da instituição” (Entrevistado E); “é verificar o cumprimento das metas estabelecidas” (Entrevistado K). A visão formalista não desaparece dos posicionamentos do presidente da CPA F que discorre: “é procedimento do MEC que todas as instituições passam para credenciamento e credenciamento” (Entrevistado F). Percebe-se que nenhum posicionamento mencionou a missão ou o PPI com o projeto de avaliação institucional. As respostas dos integrantes da CPA mantêm as características da racionalidade técnica administrativa, avaliação para a gestão. Os entrevistados A e C concebem um entendimento ligado à tomada de decisões. Os entrevistados B, D e K conceituam avaliação institucional como uma análise comparativa, implicando em cumprimento de metas previamente estipuladas e por esta razão pressupõem planejamento.

Ao serem questionados sobre qual seria a função da avaliação institucional a maioria dos integrantes da CPA entrevistados concebe um procedimento com função administrativa positivista (82%) e poucos como pedagógica ou holística (18%). Neste sentido destaca-se a resposta do entrevistado H:

a maior função da avaliação institucional é promover um contínuo aperfeiçoamento do desempenho e de prestação de contas à sociedade, sendo instrumento para o planejamento da gestão e o desenvolvimento da faculdade. Sabe-se que as funções da avaliação institucional são muitas, porém, na nossa instituição supera a visão da avaliação reguladora e percebe a importância do processo avaliativo para uma dimensão emancipatória compromissada aos ideais do projeto institucional (Entrevistado H).

Na compreensão dos entrevistados está presente principalmente a noção de funções ligadas ao ambiente administrativo para planejamento e gestão da IES.

Também foi perguntado aos entrevistados o que é auto-avaliação institucional. No documento da proposta do SINAES, a CEA (2007, p. 108-109) descreve a auto-avaliação da seguinte maneira:

A auto-avaliação será realizada pela comunidade acadêmica interna, com a colaboração da comunidade externa, tanto de outras IES quanto de setores da sociedade organizada. Deve contar com ampla participação da comunidade interna, a quem, segundo decisões e normas estabelecidas institucionalmente, cabe definir o objeto, procedimentos, objetivos e usos do processo avaliativo, para compreensão e aprofundamento dos compromissos fundamentais da IES, levando em conta os lineamentos gerais e o roteiro básico elaborado pela CONAES. Dessas ações resultará um conjunto estruturado de informações que permita uma imagem global dos processos sociais, pedagógicos e científicos da instituição e, sobretudo, identifique as causalidades dos problemas, as possibilidades e as potencialidades para melhorar e fortalecer a instituição. A ênfase deve ser dada aos processos de ensino, pesquisa e extensão, sempre que possível de forma integrada, mas tendo em vista a concepção de formação e de responsabilidade social nos termos definidos pelo Projeto Pedagógico Institucional (PPI). Também em função da formação e da responsabilidade pública é que devem ser avaliadas a gestão e a infra-estrutura.

A auto-avaliação institucional deve ter, portanto, um caráter educativo, de melhora e de auto-regulação. Deve buscar compreender a cultura e a vida de cada instituição em suas múltiplas manifestações. As comparações devem ser, sobretudo, internas, devendo ser evitados os rankings e classificações pelas notas, menções e distintos códigos numéricos, alfabéticos e outros. Todos os dados essenciais e pertinentes e as apreciações e críticas devem ser consolidados em relatórios, os quais, uma vez discutidos e aprovados pela comunidade, tornam-se documentos oficiais e públicos. Esses relatórios devem dar conta do desenvolvimento da avaliação institucional em sua vertente interna, combinando levantamento e organização de dados e apreciações valorativas, e constituir uma parte importante do material a ser examinado na avaliação externa, a ser realizada por comissões designadas pela CONAES. Quanto mais ampla e dedicada a participação dos atores universitários, mais significativo poderá ser o processo de auto-avaliação em termos educativos. A auto-avaliação é, dessa forma, um processo social e coletivo de reflexão, produção de conhecimentos sobre a instituição e os cursos, compreensão de conjunto, interpretação e trabalho de transformação.

Segundo a CONAES (2004, p. 19-20):

A auto-avaliação constitui um processo por meio do qual um curso ou instituição analisa internamente o que é e o que deseja ser, o que de fato realiza, como se organiza, administra e age, buscando sistematizar informações para analisá-las e interpretá-las com vistas à identificação de práticas exitosas, bem como a percepção de omissões e equívocos, a fim de evitá-los no futuro. Tem, como eixo central, dois objetivos, respeitadas as diferentes missões institucionais:

(1) avaliar a instituição como uma totalidade integrada que permite a auto-análise valorativa da coerência entre a missão e as políticas institucionais efetivamente realizadas, visando a melhoria da qualidade acadêmica e o desenvolvimento institucional;

(2) privilegiar o conceito da auto-avaliação e sua prática educativa para gerar, nos membros da comunidade acadêmica, autoconsciência de suas qualidades, problemas e desafios para o presente e o futuro, estabelecendo mecanismos institucionalizados e participativos para a sua realização.

Em termos práticos, a construção da informação e sua análise serão feitas, com a participação dos segmentos da comunidade acadêmica, à luz da missão ou projeto da instituição. Concluída esta, avança-se para a outra fase: o exame da coerência do projeto institucional e sua realização, na qual, a instituição avalia seus níveis de pertinência e qualidade, suas fortalezas e fragilidades, a partir das quais construirá uma agenda futura articulando objetivos, recursos, práticas e resultados.

Observa-se que 45% das respostas satisfazem o entendimento da CONAES. As respostas dos entrevistados da CPA na questão o que é auto-avaliação institucional foram às seguintes:

é a identificação do que funciona e do que não funciona na organização acadêmica (Entrevistado A).

é quando os elementos que compõem a instituição fazem uma reflexão de todas as atividades que a ela pertencem (Entrevistado B).

análise de todos os pontos da instituição com o objetivo de fortalecimento (Entrevistado C).

é a voz dos integrantes da instituição; maneira de coletar respostas, perguntas e pareceres de todos. Aqui encontramos os integrantes da instituição que se posiciona (Entrevistado D).

momento que todos param para pensar no próprio fazer, enquanto professor, aluno, prestador de serviço, enfim, todos os elementos da instituição (Entrevistado E).

saber o que todos estão pensando da instituição em que atuam (Entrevistado F)

é você olhar para você próprio, cada membro tem a maturidade de auto-avaliar e identificar no que você é bom e no que você tem que melhorar, na instituição é o mesmo (Entrevistado G).

é a busca por interpretar os dados levantados, destacando pontos positivos e pontos negativos, e consolidação dos dados, através da organização dos resultados, sem emitir julgamento de valor. Cada IES tem autonomia para desenvolver sua auto-avaliação, com ajuda de todos os setores da instituição e da comunidade externa, voluntariamente. Seus resultados devem ser divulgados, interpretados e aproveitados, pois fornecem uma visão global da IES. Quanto maior for a participação e a comunicação para realizar e analisar a avaliação, melhor serão seus resultados (Entrevistado H).

é o exercício de avaliação de si mesmo. Para instituição cumpre com o objetivo de saber o que todas as pessoas que integram a IES pensam sobre ela (Entrevistado I).

é a avaliação conduzida pela própria IES sobre os elementos que a compõem (Entrevistado J).

levantamento das opiniões importantes para a IES (Entrevistado K).

Neste quesito quase todas as respostas se remetem a uma simples avaliação interna das instituições.

Nos posicionamentos a respeito de qual seria a função da auto-avaliação institucional foi observada a tendência holística de avaliação em 74% das respostas. Destaca-se os seguintes posicionamentos: “momento de pensamento sobre a instituição que nos serve para traçarmos as estratégias para melhorar” (Entrevistado E); “é de proporcionar o auto-conhecimento” (Entrevistado F); “tomar ações para melhorar” (Entrevistado G). O entrevistado H descreveu a seguinte função na entrevista:

produzir conhecimento, pôr em questão os sentidos do conjunto de atividades e finalidades cumpridas pela instituição, identificar as causas dos seus problemas e deficiências, aumentar a consciência pedagógica e capacidade profissional do corpo docente e técnico-administrativo, fortalecer as relações de cooperação entre os diversos atores institucionais, tornar mais efetiva a vinculação da instituição com a comunidade, julgar acerca da relevância científica de suas atividades e produtos, além de prestar contas à sociedade (Entrevistado H).

O sentido estritamente formal esteve presente na resposta do entrevistado C: “é deixar a instituição preparada para a avaliação externa do MEC”. As respostas sobre qual a função da auto-avaliação na maioria dos casos são muito genéricas, embora se relacionem com a possibilidade de ações em prol da melhoria.

Finalizando este item perguntou-se aos entrevistados o posicionamento a respeito de qual seria a relação entre a avaliação interna e a externa. No

entendimento do CONAES (2006, p. 30) esta afinidade é entendida da seguinte maneira:

A avaliação externa fundamentada no SINAES e pautada no projeto de auto-avaliação da instituição e seus relatórios, bem como em instrumentos comuns a todas as IES, tem por objetivo contribuir para o autoconhecimento e aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas pela instituição, levando em consideração o importante princípio do respeito à diversidade e à identidade institucional.

Nesse sentido, a auto-avaliação e a avaliação externa devem estar completamente articuladas, pois ambos os processos são concebidos como subsídios fundamentais para a formulação de diretrizes para as políticas públicas de educação superior e para a gestão das instituições, visando à melhoria da qualidade de suas ações. Os resultados da auto-avaliação serão cotejados com os resultados da avaliação externa.

As respostas que entendem a complementaridade das avaliações foram as seguintes:

é uma relação de equilíbrio e contraponto entre o olhar de dentro e o de fora. A interna está cheia de emoções, pois a instituição só quer ver as coisas positivas; a compensação está na externa que é mais técnica (Entrevistado B).

a interna é a auto-percepção do que eu quero ser; o que a comunidade acadêmica quer da instituição. A partir do entendimento interno o MEC avalia o que nós queremos e tenta perceber o que estamos conseguindo fazer para nos aproximarmos disso (Entrevistado F).

é o olhar de dentro e o de fora. Usando o neologismo digo que a auto-avaliação é se avessar, olhar para dentro da instituição. É como virar uma blusa ou um vestido para ver a costura, as partes. A avaliação externa é o olhar de fora, elas se complementam (Entrevistado G).

é de proporcionar a melhora da qualidade da instituição como um todo. A avaliação interna demonstra os principais erros e acertos da instituição e junto com a avaliação externa procura fornecer subsídios para a melhoria em determinado período de tempo (Entrevistado H).

a avaliação externa complementa as avaliações interna (Entrevistado K).

A relação entre as duas é complexa e dinâmica, mas os entrevistados não subordinam uma forma à outra. O entrevistado I relata que “as avaliações internas são feitas pela instituição e fornece subsídio para a realização da avaliação externa realizada pelo MEC”. Para os entrevistados A, C e J a avaliação interna se restringe a uma preparação para a visita do MEC (uma espécie de simulado de avaliação

institucional para a realização de uma prova).

a avaliação interna é a preparação da avaliação externa que é realizada pelo MEC para fiscalizar o cumprimento das regras pela instituição (Entrevistado A).

a relação é de preparação para a avaliação externa. O planejamento e realização da avaliação interna seguem os manuais do MEC e funcionam como uma preparação prévia para a avaliação externa (Entrevistado C).

a externa é a avaliação do MEC e a interna é a auto-avaliação (Entrevistado J).

Problemas decorrentes desta relação podem ser percebidos nos seguintes posicionamentos do entrevistado D e E:

a interna traz o detalhamento, é mais precisa e profunda. A do MEC é muito ampla, quer ver mais os requisitos burocráticos e por isso é mais superficial; não consegue ter a visão do todo (Entrevistado D).

este ponto é delicado, pois quando falamos em avaliação externa sabemos que existem muitas dificuldades nesta situação. A interna e externa deveriam caminhar juntas, de maneira que uma complementaria a outra. É a CPA que administra as avaliações internas e acompanha a avaliação externa, com o objetivo de alinhar as duas para que tenham o mesmo sentido. O problema é que na prática isso não acontece, pois as comissões externas não possuem preparo e nem o conhecimento que deveriam ter. A teoria diz que esta relação deveria ser mais harmônica, mas a nossa experiência com os avaliadores externos nos mostra que isso não está ocorrendo (Entrevistado E).

5.3.5 A efetividade da auto-avaliação para a melhoria da qualidade da educação

A entrevista finalizou com o levantamento da seguinte questão: o processo de auto-avaliação desencadeado pelas CPA propicia a melhoria contínua da qualidade educacional ou funciona como instância de legitimação formal da política de avaliação no interior da IES? A maioria (64%) dos entrevistados disse que a avaliação promovida pela CPA tem melhorado a qualidade da educação na IES. Apenas 18% dos entrevistados dizem que a CPA funciona como uma instância de legitimação apenas formal da política (B e H). Os principais relatos foram os seguintes:

penso que ainda não propicia a melhoria da qualidade institucional, mas estamos criando uma cultura de avaliação. Tenho certeza de que se não houvesse esse mecanismo seria muito pior. Logo vai chegar uma hora que todos vão compreender a importância deste processo e irão participar. É evidente que não podemos generalizar, tem muita coisa boa aí, mas tenho certeza que tem muita CPA é montada simbolicamente, por isso é importante a avaliação externa; o olhar estrangeiro nos afeta muito e nos faz crescer; o problema é que a direção da instituição sempre olha as opiniões da avaliação interna como reclamações, como se estivéssemos mendigando de barriga cheia e, ainda, para se justificar se apóia nas instituições que estão com mais dificuldades que agente falando que aqui está muito bom, lá é que está ruim (Entrevistado B).

no nosso caso a exigência legal só veio confirmar que estávamos certos. A avaliação já fazia parte da nossa instituição; a CPA só nos ajuda a fazer isso; temos ela por exigência do MEC. Não é um organismo fundamental dentro da nossa instituição, pois já tínhamos este trabalho antes de se tornar obrigatório e do mesmo modo continua; a avaliação já faz parte da história do grupo. A nossa faculdade é nova, mas herdou uma cultura de avaliação do grupo; porém percebo que no geral a avaliação e a CPA é para inglês ver; está para camuflar muitos erros, principalmente nas grandes instituições, pois lá a administração do processo avaliativo não é simples; nestas grandes instituições a avaliação fica na briga política, principalmente nas públicas, discute-se mais política do que a atuação e feitos das instituições. Acredito que as instituições de médio e pequeno porte serão as grandes beneficiadas por esta iniciativa (Entrevistado C).

sem dúvida a avaliação melhora a instituição, pois impulsiona todas as partes que são avaliadas para a reflexão; gera uma inquietação, proporciona uma auto-percepção. O problema é que é muito trabalhosa e exige muito tempo para ser feita, pensada e aplicada; fora que não pode gerar nenhum tipo de custos - estes são muito limitados. O processo vivenciado aqui foi bem complicado e traumatizante. Todos possuem a ciência de que é preciso fazer, até mesmo porque agora é uma exigência legal, mas a faculdade não possui infra-estrutura e nem pessoal para gerenciar este processo; estamos esperando para ver no que vai dar (Entrevistado D).

Avaliar serve principalmente para detectar dificuldades a tempo de saná-las e poder transformá-las, ou seja, prevenção e mudança. Avaliação, com imposição, não alcança seus objetivos, não promove uma cultura avaliativa, não transforma qualitativamente a realidade da instituição (Entrevistado H).

depende, encontramos os dois casos, existem instituições que só legitimam e outras que efetivamente conseguem proporcionar a melhoria. Tudo depende do grau de autonomia que a CPA trabalha e a aceitação por parte das direções. Acredito que não seja possível generalizar a afirmação de que é uma instância de legitimação, assim como, não se pode afirmar que toda a CPA propicia a melhoria da qualidade (Entrevistado I).

acho que já consiste em um melhoramento da qualidade de uma IES fundar a uma CPA preocupada em perseguir este objetivo, porém muitas vezes ela é só para legitimar a política (Entrevistado J).

A concepção partilhada pelos entrevistados é de que a avaliação está contribuindo para a melhoria da qualidade da educação e das IES. A visão mais pessimista do processo foi apontada pelo entrevistado F.

proporciona pouca melhoria, poderia ser bem melhor, a quantidade de opiniões são muito pequenas. Também não existe uma autonomia da CPA em relação à faculdade e à direção; nós precisamos trabalhar também, não só avaliar; se esta tarefa estivesse em outra instância administrada seria diferente; penso que a avaliação poderia ficar a cargo dos próprios estudantes, pelo DCE; lá atuariam com total autonomia e poderiam exigir da faculdade as melhorias necessárias já percebidas na avaliação. Muitas pessoas que estão na CPA hoje foram indicadas pela própria direção, pois é obrigatório ter e alguém precisa dar o pontapé inicial. O fato é o seguinte: o diretor te chama; fala que você vai entrar; pede para chamar um amigo seu e assim que começa; enquanto for assim você vai ter uma autonomia limitada, pois você deve satisfação ao seu superior; você é empregado e não quer perder o emprego; por isso eu acho que é simbólica, acho que podemos chamar assim, pois quando você esbarra em uma situação complicada com a direção nossa autonomia fica limitada (Entrevistado F).

A sua principal consideração é com relação à falta de autonomia, pois o processo de organização da CPA, muitas vezes, é iniciado pela própria mantenedora (principalmente no caso das IES privadas). Indubitavelmente esta é uma situação complexa, pois a nossa cultura ainda não incorporou de forma completa a avaliação. O processo de análise das fragilidades pode ser visto de forma negativa, como se a CPA não “vestisse a camisa” da IES. Por óbvio que esta situação é agravada nas instituições privadas, mas as públicas também podem ter problemas com relação a este item, pois não é possível afirmar que o espaço da autonomia quanto à avaliação institucional já está construído.

A visão otimista, mesmo daqueles que ainda não vislumbraram resultados concretos, está no processo de discussão que o estabelecimento da CPA permite alavancar. Como foi dito anteriormente, a cultura de avaliação ainda é carregada, em nosso país, das idéias advindas do paradigma positivista, típico da administração da produção. O exercício da liberdade e da construção do espaço democrático é novo no âmbito da auto-avaliação institucional, pois se viveu poucos períodos democráticos na história brasileira e a construção dos espaços públicos se faz de maneira demorada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral do presente trabalho foi elaborar um estudo teórico acompanhado de uma pesquisa de campo a respeito da natureza e das condições gerais de realização da avaliação conduzida CPA no âmbito da política pública de avaliação da educação superior no Brasil, notadamente o SINAES.

Num momento inicial, de caráter teórico-introdutório, foram descritas as mudanças dos meios de produção proporcionadas pela incorporação da administração científica na indústria. Desse modo, foi possível relacionar as influências do modelo fordista e toyotista no Estado e na Educação. O sucesso do fordismo como modelo de produção garantiu a expansão do capitalismo na esfera mundial. Nesse período o Estado atuou garantindo as condições necessárias à reprodução do capital e da força de trabalho, assumindo a responsabilidade pelo bem-estar social. Já o contato com as novas tecnologias alavancou a necessidade de universalização da educação na maioria dos Estados modernos. Por conseqüência, o mercado passou a solicitar uma cada vez maior qualificação da mão-de-obra.

A organização da produção econômica gerou uma concepção de educação e de avaliação produtivista. Destaca-se que nesta fase a Teoria do Capital Humano ganhou bastante espaço entre as políticas públicas. Nesta perspectiva o investimento em educação teria como conseqüência natural o crescimento econômico e o fortalecimento do país. Mesmo assim, o modelo de produção fordista começou a declinar e perder espaço para o toyotismo. Ocorre que a crise dos anos 1970 abriu espaço para os críticos deste Estado de compromisso ou providência, e também, para o retorno dos ideais liberais na organização das relações entre Estado e sociedade. O chamado neoliberalismo adquiriu força neste período e diretrizes para América Latina foram sintetizadas no *Consenso de Washington*. Em síntese, buscou-se formular uma política de abertura comercial para os países latino-americanos com a sua própria anuência. Este processo endividou os Estados latinos e encerrou o planejamento de políticas para o bem-estar social pleno. Infelizmente, estas medidas foram encaradas como a melhor ou única saída para a crise, sendo adotadas, em maior ou menor grau, em todos os países nas décadas subseqüentes.

É sob essas influências que as políticas públicas para a educação como promotora do capital social são abandonadas. Num novo contexto a educação passa a ser vista de outra maneira. A formação deixa de ser fonte segura de integração e promoção das condições de trabalho, porém continuou sendo valorizada por sua perspectiva econômica na “sociedade do conhecimento”.

Em que pese as peculiaridades locais, em geral, os países, notadamente latino-americanos, realizaram reformas que desprestigiaram a educação como um serviço público, ou seja, como atividade típica de Estado. Essa situação acabou por facilitar a mercantilização da prestação do serviço e ao enfraquecimento da reivindicação da gratuidade da educação como um direito de todos. Políticas públicas pautadas por esse ideário liberal transferem para o indivíduo a total responsabilidade por suas escolhas, tendo a tarefa de se tornar competitivo no mercado como promessa da empregabilidade.

A escolaridade não garante mais o emprego como era no passado com o Estado de bem-estar, mas sem ela a ascensão social é quase impossível. Mesmo aumentando as condições de empregabilidade o indivíduo não tem garantia de emprego. Afinal, a economia pode crescer com a exclusão de grandes parcelas da população do mercado de trabalho. É o resgate da meritocracia liberal como explicação da exclusão de grande parte dos trabalhadores. Assim, passa a ser responsabilidade do trabalhador o seu próprio fracasso ou o sucesso em conseguir um emprego e continuar se mantendo empregável. Por outro lado, frente às desigualdades e à marginalização a sociedade organizada incrementa suas ações na tentativa de inclusão social - ascende assim o terceiro setor e a valorização concreta dos direitos humanos.

No segundo momento da dissertação buscou-se apresentar o cenário da educação superior no Brasil. Nesta parte, uma especial atenção foi atribuída à organização formal da educação e ao processo de expansão e diversificação de cursos e IES. A estruturação da educação superior no Brasil foi demasiadamente tardia e estreitamente assistida pelo Estado. Apenas no século XIX é que surgem os primeiros cursos de formação superior, com a função essencial de prover e apoiar a administração pública. Mesmo após o surgimento das universidades, essa tradição nunca foi totalmente abandonada, assim sendo, a educação superior brasileira

cresceu sob a tutela do Estado e os processos de modernização das IES ocorreram de acordo com as suas orientações.

O Brasil é um dos países que implementaram as reformas pregadas no projeto neocapitalista, mediante o investimento público na educação acompanhado do incentivo à abertura de instituições privadas – tendência essa fortalecida nas últimas duas décadas. O Estado provedor e promotor de políticas sociais dá espaço ao Estado fiscalizador e regulador. Por conseqüência, cada vez mais a educação é vista como bem econômico individual e não como um direito social coletivo. Retorna, assim, a tese da defesa da educação paga, pois ela seria um produto que causaria benefício individual ao aluno e não à sociedade.

A análise da série de censos realizados pelo INEP aponta o ano de 1996 como início de uma fase de grande crescimento da educação superior no Brasil. Os índices quantitativos foram mais que dobrados, o número de cursos, IES e alunos cresceu 260%, 152% e 140% respectivamente, entre 1997-2006. Atualmente 90% das vagas são ofertadas por instituições privadas. O setor privado detém 74% dos alunos matriculados e 89% das IES.

Nesse contexto, as políticas públicas do Estado para a educação passaram a enfatizar, cada vez de forma mais marcante, a formação de uma cultura de competição, auxiliada por diferenciados procedimentos de avaliações regulamentadas e apresentação de indicadores de qualidade. Destaca-se que o pressuposto presente neste raciocínio consiste em que a lógica mercantil é capaz de melhorar o desempenho do setor educacional. Acredita-se na competição entre as instituições para alcançar índices e metas. Tal situação “naturalmente” melhoraria o desempenho dos alunos e resolveria o problema da má qualidade da educação.

Este é um fundamento que se mostra equivocado. O mercado não detém este poder mágico. Em setores sociais em que a sua metodologia foi implementada, geralmente, os mais fracos foram prejudicados. Isto porque o neoliberalismo, com seu princípio de competitividade, se ampara no pressuposto de que todos nascem possuindo condições iguais para competir no decurso de suas vidas. Deste modo, se tornam vencedores segundo os seus méritos individuais. Esta regra pretende ignorar (ou simplesmente não se importa) que quando pessoas com diferentes condições são tratadas de forma idêntica, são beneficiados os que têm melhores condições sociais, os mais “fortes”.

A “massificação” já aconteceu no ensino fundamental, mas ela não significou a real democratização da educação, pois a qualidade ainda não foi conquistada. Segundo a pesquisa do SAEB, feita em 2003, 64% dos alunos que freqüentavam a quinta série não sabiam ler e nem escrever. Um dado que comprova que a reforma da educação superior não pode ser pensada de forma isolada e também não deve se pautar por critérios puramente quantitativos.

A política de avaliação da educação superior no Brasil foi o objeto de estudo da terceira parte do trabalho. Mediante o levantamento dos principais aspectos históricos da política de avaliação implantada no Brasil foi possível perceber que a matéria não se apresenta como novidade no âmbito acadêmico e governamental. Historicamente, é possível perceber que as políticas de avaliação conduzidas pelo Estado sempre se fundamentaram na necessidade de expansão e melhoria da qualidade da educação. Diversos grupos, comissões e programas foram construídos por projetos de governos. Destacam-se o Plano Atcom, o GTRU, o PARU, a CNRES, o GERES, a CINAEM, o PAIUB, o ENC e, principalmente, o SINAES.

Apesar de uma curta experiência positiva com o PAIUB, o modelo oficial de avaliação implantado na década de 1990 no Brasil estava essencialmente voltado para o controle do produto final e a regulação de mercado. Somente em 2004 esta proposta foi substituída pelo SINAES. Mediante a análise, foram percebidas importantes diferenças entre a proposta da CEA e a Lei que institui o SINAES, sendo possível identificar uma grande discrepância, principalmente no sentido emancipatório presente na proposta com a regulamentação efetivada.

Importantes questões vêm sendo levantadas sobre os indicadores do ENADE, principalmente após a criação do CPC; um indicador que reduziu significativamente a quantidade e possibilitou a realização das avaliações *in loco*. Situação esta que coloca em xeque as diretrizes estabelecidas pela CONAES e, ainda, a própria eficácia da política estabelecida. O principal problema está entorno do CPC, considerando que ele se tornou o principal indicador regulatório, ou seja, um critério que pode determinar ou não o funcionamento do curso, mesmo que sua composição tenha sido realizada de maneira arbitrária.

Deve ser ressaltado que não existe uma razão plausível na determinação das porcentagens peso das variáveis elencadas como base de cálculo do CPC. Outro fator passível de crítica é o motivo da consideração quase que exclusiva do item

referente ao acadêmico (seu desempenho e sua opinião chegam a pesar 80% da nota, os 20% restante do peso correspondem ao corpo docente do curso). Esta situação regulatória está em desacordo com o SINAES (artigo 2º da Lei nº 10.861). Na prática, a política de avaliação da qualidade educacional vem tomando o ENADE como único referencial para o processo de regulação e supervisão da educação superior, esquecendo-se da sua característica principal, que é a de possuir um caráter sistêmico. A implantação da política desconsidera a visão estrutural da avaliação e implanta três avaliações distintas, de curso, da IES, e, principalmente, a dos alunos.

A última parte do estudo se desenvolveu mediante a análise da pesquisa de campo que fundamenta as inferências sobre a efetividade da avaliação institucional. O exame se realizou por uma abordagem qualitativa mediante a realização de entrevista e levantamento do posicionamento dos integrantes das CPA sobre a política de avaliação proposta pelo SINAES.

Os resultados da investigação possibilitaram as seguintes conclusões: a) apesar de todas as IES possuírem indivíduos representantes de toda a comunidade acadêmica, na CPA, são relatados problemas de efetiva participação na maioria dos segmentos; b) a eleição dos integrantes da CPA não ocorre de maneira democrática; c) a instituição do processo de avaliação só foi realizada após a determinação normativa (em 82% das IES); d) as dimensões avaliadas concentram-se em dois tipos: em relação ao professor e dos serviços e instalações, o que denota a visão clientelista; e) a avaliação não levanta a opinião da comunidade externa em 55% das IES, do mesmo modo ocorre com os técnico-administrativos (45%); na maioria somente o aluno e professor participam da avaliação; f) 36% dizem não acompanhar os resultados da avaliação externa; 54% desconheciam o CPC (recente indicador de regulação). Destaca-se que todos os entrevistados são docentes e que 82% são mestres ou doutores, assim como 82% são presidentes, porém as funções da avaliação definidas pelos entrevistados aproximaram-se da concepção positivista (82%).

Percebe-se que na realização das entrevistas diferentes tipos de problemas foram identificados e apontados pelos participantes da pesquisa. Notadamente pode ser observada uma grande falta de conhecimento referente aos resultados das

políticas de avaliação e aos conceitos básicos para a gestão do processo avaliativo na educação.

Os posicionamentos acerca da avaliação institucional direcionam-se por uma concepção bastante conservadora. E em linhas gerais, a visão dos componentes da CPA entrevistados demonstra a incorporação da prática avaliativa na cultura e gestão acadêmica, porém de forma acentuadamente acrítica. A avaliação promovida pela CPA tem melhorado a qualidade da educação na IES, pois parte dos entrevistados diz que a CPA funciona como uma instância formal, de legitimação meramente simbólica, da política imposta para a IES.

Apesar destes resultados não muito animadores, o fato é que a CPA é uma realidade recente e que tende a ser aprimorada. Mesmo na perspectiva positivista a avaliação é compreendida como um importante mecanismo para a condução da melhoria da qualidade institucional. É neste sentido que a CPA, apesar de todos os obstáculos descritos, pode ser apontada como um espaço para a construção da democracia na educação superior, pois promove discussões e reflexões sobre a qualidade da IES. Ainda que, no caso, seja mediante uma imposição normativa do MEC. Em grande parte das IES, o primeiro passo já está dado no longo caminho rumo à melhoria da qualidade da educação no Brasil e os principais ensinamentos são os próprios percalços encontrados, pois “o caminho se faz caminhado”.

REFERÊNCIAS

LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; SANFELICE, José. (Orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

ADRIOLA, Wagner Bandeira. Desafios e necessidades que se apresentam às Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) das Instituições de Educação Superior (IES), visando a Implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). In: RISTOFF, Dilvo. (Org.). **Avaliação participativa: perspectiva e desafios**. Brasília: INEP, 2005. p. 57-72.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação Educacional: regulação e emancipação** – para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

AGUILAR, Francis J. **A ética nas empresas: maximizando resultados através de uma conduta ética nos negócios**. Tradução de Managing Corporate Ethics. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula. O processo de implementação das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs): ações desenvolvidas e perfil dos coordenadores. In: RISTOFF, Dilvo. (Org.). **Avaliação participativa: perspectiva e desafios**. Brasília: INEP, 2005. p. 39-56.

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 77-89, jan./jun. 2002.

ÁLVAVEZ MÉNDEZ, J. M. **Avaliar para conhecer, examinar para excluir**. Tradução de Paulo Pais. Lisboa: ASA, 2001. (Cadernos do CRIAP, n. 30).

AMARAL, Alberto; ROSA, Maria João. **A alteração do relacionamento entre as instituições de ensino superior e o Estado e as suas conseqüências em termos da qualidade**. Lisboa: Fundação das Universidades Portuguesas, 22 maio 2004.

ANDES-SN. **Proposta do ANDES-SN para a universidade pública brasileira**. Cadernos ANDES. 3. ed. atual. e rev. Brasília: 2003.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A Autonomia Universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

ARAGÃO, Sueli Duarte. **Responsabilidade Social: uma contribuição à gestão transformadora das organizações**. Petrópolis: Vozes, 2004.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da Educação e da Pedagogia: Geral e Brasil**. 3. ed. São Paulo: Moderna, 2006.

ARELARO, Lisete R. G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 899-919, out. 2007.

AUGUSTO, Rosana; BALZAN, Newton Cesar. A vez e a voz dos coordenadores das CPAS das IES de Campinas que integram o SINAES. **Revista de Avaliação da Educação Superior**. Campinas, v. 12, n. 4, p. 597-622, dez. 2007.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Formação do império americano**: da guerra contra a Espanha à guerra do Iraque. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. **Avaliação participativa de programas sociais**. Lisboa: Centro Português de Investigação em história e Trabalho Social, 2000.

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

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92 – Especial, p. 725-751, out. 2004

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington. **Cadernos da Dívida Externa**, São Paulo, n. 6, p. 5-55, 1994.

BERTOLINI, Júlio C. G. Indicadores em nível de sistema para avaliar o desenvolvimento e a qualidade da educação superior brasileira. **Revista de Avaliação da Educação Superior**. Campinas, v. 12, n. 2, p. 309-331, jun. 2007.

BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira. (Orgs.). **Gestão e Políticas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. (Biblioteca da ANPAE).

BITTENCOURT, Hélio Radke; et al. Uma análise da relação entre os conceitos Enade e IDD. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 19, n. 40, p. 247-262, maio/ago. 2008.

BOAS, Benigna Maria de Freitas Villas. (Org.). **Avaliação: Políticas e Práticas**. 3. ed. Campinas: Papirus, 2006. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12. ed. Tradução de João Ferreira. Brasília: Editora da UnB, 2002.

BONETI, Lindomar Wessler. A educação superior e a "inclusão social": a razão das cotas. **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba: Champagnat, v. 4, n. 11, p. 53-65, jan./abr. 2004.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas Públicas por Dentro**. Ijuí: Editora da Unijuí, 2006.

BRASIL. Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário da República Federativa do Brasil**, Brasília, n. 72, p. 3-4, 15 de abril de 2004. Seção 1.

BRASIL. Ministério da Educação, Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior. **Uma nova política para a Educação Superior**. Brasília: [s.n.], 1985. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002284.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2007.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública Brasileira Contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BRIANI, Maria Cristina. O ensino médico no Brasil está mudando? **Revista Brasileira de Educação Médica**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 73-77, out./dez. 2000.

BRUNET, Jesus Renato Galo. Avaliação institucional das universidades e autonomia universitária. In: COSTA, Maria José Jakson. (Org.). **Avaliação institucional**: desafio da universidade diante de um novo século. Belém: UFPA, 1997. p. 78-98.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUENO, Jayme Ferreira; SERMANN, Lucia Izabek Czerwonka. **Avaliação Institucional: trajetória de auto-regulação de uma universidade**. Encontro de Avaliação Institucional das IES associadas da ABESC e ABRUC. Mesa 2: CPA/Processo de auto-avaliação. 28 e 29 nov. 2005. p. 66-74.

BUENO, Jayme; SERMANN, Lúcia Izabel Czerwonka; SCHERNER, Maria Luiza Trevisan. (Orgs.). **Avaliação institucional PUCPR**: fundamentação teórica, contexto institucional e perfil do aluno. Curitiba: Champagnat, 2003. 108 p.

CAMPOS, Maria Regina Machado de; CARVALHO, Maria Aparecida de. **A educação nas Constituições Brasileiras**: 1934, 1937, 1946, 1969, 1988. Campinas: Pontes, 1991,

CANDIOTTO, Cesar. O Paradoxo da Avaliação Institucional da Universidade no Brasil. **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba: Champagnat, v. 2, n.3, p. 9-30, jan./jun. 2001.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; VIEIRA, Paulo Reis. Além, muito além das convergências entre a administração e a gestão da educação. **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba: Champagnat, v. 4, n.11, p. 135-152, jan./abr. 2004.

CARNEIRO, Moacir Alves. **LDB fácil**: Leitura Crítico-compreensiva. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

CARVALHO, José Sérgio. (Org.). **Educação, Cidadania e Direitos Humanos**. Petrópolis: Vozes, 2004.

CASTANHO, Sérgio; CASTANHO, Maria Eugênia L. M. (Orgs.). **O que há de novo na educação superior**: do projeto pedagógico à prática transformadora. Campinas: Papyrus, 2000. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

CASTANHO, Sérgio; CASTANHO, Maria Eugênia L. M. (Orgs.). **Temas e Textos em Metodologia do Ensino Superior**. 2. ed. Campinas: Papyrus, 2001. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

CATANI, Afrânio Mendes. (Org.). **Novas perspectivas nas políticas da educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1998. (Coleção Educação Contemporânea).

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira. A reestruturação da educação superior no debate internacional: padronização das políticas de diversificação e diferenciação. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 13, a. 13, n. 2, p. 29-52, 2000.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira. **Educação Superior no Brasil**: reestruturação e metamorfose das universidades públicas. Petrópolis: Vozes, 2002.

CAVALIERI, Adriana; MACEDO-SOARES, T. Diana L. V. A. de; THIOLENT, Michel. **Avaliando o Desempenho da Universidade**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

CAVALIERI, Adriane; et al. **Avaliando o desempenho da universidade**. Rio de Janeiro: PUCRJ, 2004.

CEA. COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 4. ed. ampl. Brasília: INEP, 2007. 224 p.

CHAUÍ, Marilena. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, Hégio (Org.). **Universidade em ruínas**: na república dos professores. Petrópolis: vozes, 1999. p. 211-222.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Conferência de abertura da XXVI Reunião Anual da ANPEd**, Poços de Caldas, out. 2003. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/26/marilenachauianped2003.doc>> Acesso em 14 mar. 2006.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: UNESP, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 6. ed. São Paulo: Campus, 2000.

CLEMENTE, Ademir. (Org.). **Projetos Empresariais e Públicos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

CNRES. Comissão Nacional para a Reforma do Ensino Superior. **Uma Nova Política Para a Educação Superior**. Brasília: [s.n.], 1985. 134 p.

COELHO, Rúbia Helena Napolini. **As políticas de avaliação da educação superior brasileira no contexto da reforma do Estado: 1995-2002**. Curitiba, 2005. 244 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná.

FONSECA, Jamil Orlei Souza. **Avaliação Institucional como Subsídio no processo de tomada de decisão**: um estudo de caso em instituição privada de educação superior. Curitiba, 2006. 105 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Teologia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

COGGIOLA, Osvaldo. **Universidade e ciência na crise global**. São Paulo: Xamã, 2001.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

COLOMBO, Paulo Heitor. Gestão da qualidade no sistema institucional de ensino. In: COLOMBO, Sonia Simões. (Org.). **Gestão Educacional: uma nova visão**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

CONAES. **Diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior**. Brasília: INEP, 2004. Disponível em: <www.inep.gov.br/download/superior/2005/avaliacao_institucional/avaliacao_institucional_externa_8102005.pdf> Acesso em: 15 nov. 2007.

CORRÊA, Rosa Lydia Teixeira. Retrospecto sobre a educação brasileira. **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba: Champagnat, v. 7, n. 21, p. 235-264, maio/ago. 2007.

COSTA, Messias. A educação nas constituições do Brasil: dados e direções. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. (Biblioteca da ANPAE).

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior e universidade no Brasil. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes de; VEIGA, Cynthia Greive. (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 151-204.

FERNANDES, Rogério. A instrução pública nas cortes gerais portuguesas. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes de; VEIGA, Cynthia Greive. (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes de; VEIGA, Cynthia Greive. (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2007b.

CUNHA, Maria Isabel. Docência na universidade, cultura e avaliação institucional: saberes silenciados em questão. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 32, p. 258-371, maio/ago. 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Avaliação institucional e o compromisso com a nova universidade. In: COSTA, Maria José Jakson. (Org.). **Avaliação institucional: desafio da universidade diante de um novo século**. Belém: UFPA, 1997. p. 99-110.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 831-855, out. 2007a.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Políticas da educação: um convite ao tema. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni. (Orgs.). **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002a. p. 147-162.

DALMÁS, Angelo. Planejamento participativo na escola: elaboração, acompanhamento e avaliação. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

DAVOK, Delsi Fries. Qualidade em educação. **Revista de Avaliação da Educação Superior**. Campinas, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007.

DEMO, Pedro. **Avaliação Qualitativa: polêmicas do nosso tempo**. 6. ed. Campinas: Autores Associados, 1999. (Coleção polêmicas do nosso tempo).

DEMO, Pedro. **Desafios modernos da educação**. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

DESHAIES, Bruno. **Metodologia da investigação em ciências humanas**. Tradução de Luísa Baptista. Lisboa: Instituto Piaget, 1992. (Coleção: Epistemologia e Sociedade).

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação como instrumento de formação cidadã e do desenvolvimento da sociedade democrática: por uma ético-epistemologia da avaliação. In: RISTOFF, Dilvo. (Org.). **Avaliação participativa: perspectiva e desafios**. Brasília: INEP, 2005. p. 15-38.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis: Vozes, 2000.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação. **Revista de Avaliação da Educação Superior**. Campinas, v. 13, n. 1, p. 193-207, set. 2007.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação institucional, instrumento de qualidade educativa. In: BALZAN, Newton Cesar; DIAS SOBRINHO, José. (Orgs.). **Avaliação Institucional: teoria e experiência**. São Paulo: Cortez, 1995b. p. 53-86.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação**. São Paulo: Cortez, 2003.

DIAS SOBRINHO, José. Campos e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, Luiz Carlos de. (Org.). **Avaliação**: construindo o campo e a crítica. Florianópolis: Insular, 2002a. p. 13-62.

DIAS SOBRINHO, José. Dilemas da Educação **Superior no mundo globalizado**: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

DIAS SOBRINHO, José. Imprescindibilidade da avaliação institucional diante da crise das universidades. In: COSTA, Maria José Jakson. (Org.). **Avaliação institucional**: desafio da universidade diante de um novo século. Belém: UFPA, 1997. p. 35-54.

DIAS SOBRINHO, José. Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras: construção do modelo e implicações. In: CATANI, Afrânio Mendes. (Org.). **Novas perspectivas nas políticas da educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1998. p. 137-154. (Coleção Educação Contemporânea).

DIAS SOBRINHO, José. **Universidade e avaliação**: entre a ética e o mercado. Florianópolis: Insular, 2002b.

DIAS SOBRINHO, José. Universidade: processos de socialização e processos pedagógicos. In: BALZAN, Newton Cesar; DIAS SOBRINHO, José. (Orgs.). **Avaliação Institucional**: teoria e experiência. São Paulo: Cortez, 1995a. p. 15-36.

DIAS, Carmen Lúcia; Horiguela, Maria de Lourdes Morales; Marchelli, Paulo Sergio. Políticas para avaliação da qualidade do ensino superior no Brasil: um balanço crítico. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 32, n. 3, p. 435-464, set./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65642001000200002>. Acesso em: 17 set. 2008.

ENSINO SUPERIOR. Avaliação: Difícil Ajuste. São Paulo: Segmento, a. 10, n. 122, nov. 2008. 50 p.

ENSINO SUPERIOR. Nova Imagem: como as instituições particulares alcançaram credibilidade na última década e o que fazer para manter o reconhecimento público. São Paulo: Segmento, a. 10, n. 120, set. 2008. 50 p.

ENSINO SUPERIOR. O que os números revelam: Especial indicadores. São Paulo: Segmento, a. 10, n. 115, abr. 2008. 50 p.

ENSINO SUPERIOR. Qualidade: MEC Fecha o Cerco. São Paulo: Segmento, a. 9, n. 104, maio 2007. 50 p.

EYNG, Ana Maria. A avaliação como estratégia na construção da identidade institucional. **Revista de Avaliação da Educação Superior**. Campinas, v. 9, n. 3, p. 31-50, set. 1996.

EYNG, Ana Maria. Avaliação e identidade institucional: construindo uma cultura de antecipação. **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba: Champagnat, v. 4, n.11, p. 33-42, jan./abr. 2004.

EYNG, Ana Maria. Projeto Pedagógico Institucional: Planejamento e Avaliação Institucionais. In: EYNG, Ana Maria; GISI, Maria Lourdes. **Políticas e gestão da educação superior**: desafios e perspectivas. Ijuí: Unijuí, 2007. p. 161-208.

EYNG, Ana Maria; GISI, Maria Lourdes; ENS, Romilda Teodora. Políticas e gestão da educação: uma análise da trajetória da pesquisa. **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba: Champagnat, v. 7, n. 21, p. 213-223, maio/ago. 2007.

EYNG, Ana Maria; GISI, Maria Lourdes. (Orgs.). **Políticas e Gestão da educação superior**: desafios e perspectivas. Ijuí: Unijuí, 2007.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia científica**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FARIA, Carlos Aurélio pimenta de. A política de avaliação das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-169, out. 2005.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia e poder na Universidade: impasses e desafios. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 197-226, jan./jun. 2004.

FERNANDES, Maria Inês Assumpção. Abandono das Instituições: Construção de Políticas Públicas e Universidade. **Psicol. USP**, São Paulo, v. 12, n. 2, 2001.

FERNANDES, Reynaldo. INEP/MEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **As questões polêmicas da avaliação externa – o Enade, o IDD e o conceito preliminar dos cursos de graduação**. AMBES – Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. Brasília, 9 set. 2008. Vídeo disponível em: <<http://www.veredasonline.com/evento-on/abmes/aovivo/abmes-09-09-parte1.wmv>>. Acesso em 18 out. 2008.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça no terceiro mundo: evidência do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 24, n. 1, jan./jun. 1998.

FORMIGIONE, Paula. **Os fundamentos do antitruste**. São Paulo: RT, 1998.

FREITAS, Luiz Carlos de. (Org.). **Avaliação**: construindo o campo e a crítica. Florianópolis: Insular, 2002.

FREITAS, Luiz Carlos de. A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 86, p. 133-170. abr. 2004

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis: Vozes, 1998a.

GENTILI, Pablo. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. Petrópolis: vozes, 1998b. p. 76-99.

GENTILI, Pablo. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; SANFELICE, José. (Orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 45-59.

GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. **História da educação brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GISI, Maria Lourdes. Políticas educacionais para a educação superior: acesso, permanência e formação. **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba: Champagnat, v. 4, n.11, p. 43-52, jan./abr. 2004.

GISI, Maria Lourdes. Políticas públicas, educação e cidadania. In: ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; GISI, Maria Lourdes. (Orgs.). **Políticas e gestão da educação superior**. Curitiba: Champagnat, 2003. p. 91-103. (coleção educação, gestão e política).

GOMES, Alfredo Macedo. Estado, Mercado e Educação Superior no Brasil: um modelo anal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 839-872. set. 2003.

GOMES, Alfredo Macedo. Política de Avaliação da Educação Superior: controle e massificação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 275-298. set. 2003.

GOMES, Magno Federici. Constitucionalidade da Lei nº 9.131/95: Conselho Nacional de Educação e Mantenedoras das Instituições de Ensino Superior Particulares. **Revista A&C**. Belo Horizonte, a. 8, n. 34, out./dez. 2008.

GOMES, Magno Federici. Poder de Polícia sobre as Instituições de Ensino Superior: procedimentos administrativos de supervisão e avaliação. **Revista A&C**. Belo Horizonte, a. 9, n. 35, jan./mar. 2009.

GOMES, Maria Tereza Uile. **Políticas e a efetividade do direito humano à educação**. Curitiba, 2006. 354 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Teologia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

GORCZEVSKI, Clóvis. Direitos humanos, educação e cidadania. In: LEAL, Rogério e REIS, Jorge Renato dos. **Direitos sociais & políticas públicas**: desafios contemporâneos. t. 5. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

GOUNET, Thomas. Concorrência e estratégia de acumulação na indústria automobilística. In: _____. **Fordismo e toytismo na civilização do automóvel**. São Paulo: Boitempo, 1999. p. 13-41.

GUIMARÃES, Maria Helena de Oliveira. Controle e avaliação do ensino superior brasileira. In: _____. **Avaliação: Impactos sobre o ensino superior**. Belo Horizonte: FUMEC/FACE, 2003. p. 55-89.

GUIMARÃES, Valter Soares. (Org.). **Formar para o mercado ou para a autonomia? O papel da universidade**. Campinas: Papirus, 2006.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 11. ed. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2002.

HEGENBERG, Leonidas. (Org.). **Método**. São Paulo: EPU, 2005.

HERMIDA, Jorge Fernando. **A educação na era FHC: Fundamentos filosóficos e políticos**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2006.

HERMIDA, Jorge Fernando. **A reforma educacional no Brasil (1988-2001): Processos legislativos, projetos em conflito e sujeitos históricos**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2006.

HOBBSAWN, Eric. **Era dos Extremos: O breve século XX – 1914-1991**. 2. ed. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia da Letras, 1995.

IANNI, Octávio. Globalização e nova ordem internacional. In: REIS FILHO, Daniel Aarão; FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste. (Orgs.). **Século XX o tempo das dúvidas: do declínio das utopias às globalizações**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p. 205-224.

INEP. **Avaliação externa de instituições de ensino superior: diretrizes e instrumento**. Brasília INEP, 2006b. 180 p.

INEP. **Cálculo do índice geral de cursos**: nota técnica. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/igc/NOTA_TECNICA.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2008a.

INEP. **Conceito preliminar de cursos de graduação**: nota técnica. Disponível em: <www.inep.gov.br/download/enade/2007/CONCEITO_PRELIMINAR_Educacao_Superior.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2008b.

INEP. **Instrumento de avaliação de cursos de graduação**. Brasília: INEP, 2006a. 119 p

INEP. **Resultado do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado – IDD**. Disponível em: <enade2005.inep.gov.br/doc/nota_tecnica_IDD.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.

INEP. **Resumo técnico**: ENADE 2004. Brasília: INEP, 2004b.

INEP. **Roteiro de Auto-avaliação Institucional**: Orientações Gerais. Brasília: INEP/MEC, 2004a.

JACKSON, Maria José. **SINAES**: a proposta de avaliação da Educação Superior. Disponível em: <www.ufpe.br/cpa/documentos/entrevista.doc>. Acesso em: 23 de ago. 2006.

JESUS, Saul Neves de. Práticas Pedagógicas que possibilitem uma educação de qualidade: a motivação no ensino superior. In: GARRIDO, Susane Lopes (Org.). **Os rumos da educação superior**. Cidade: Editora da UNISINOS, 2002.

L'ÉCUYER, Jacques. La evaluación em la enseñanza superior. **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba: Champagnat, v. 2, n. 4, p. 173-198, jul./dez. 2001.

LAMENHA, Bruno; OMENA, Larissa Paes de; SORIANO, Rafael. **Nova avaliação institucional**: do Provão ao SINAES. In: ARAUJO, Josimeire de Omerna; CORREIA, Maria Valéria Costa. (Orgs.). Reforma Universitária. Maceió: Editora da UFAL, 2005. p. 107-118.

LAMPERT, Ernâni. **Universidade, Docência e Globalização**. Porto Alegre: Sulina, 1999.

LEISINGER, Klaus M.; SCHMITT, Karin. **Ética empresarial**: responsabilidade global e gerenciamento moderno. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

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

LESBAUPIN, Ivo; MINEIRO, Adhemar. **O desmonte da Nação em dados**. Petrópolis: Vozes, 2002.

LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes de; VEIGA, Cynthia Greive. **500 anos de educação no Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

MACEDO, Arthur Roquete de; et al. Educação superior no século XXI e a reforma universitária brasileira. MACHADO, Nilson José. Qualidade na Educação: as armadilhas do óbvio. In: ARAÚJO, Ulisses F. (Org.). **Pensando e Fazendo educação de qualidade**. São Paulo: Moderna, 2001. p. 13-50. (educação em pauta: educação e democracia).

MAIS de 50% dos alunos da 5ª série não sabem ler nem escrever. Disponível em: <www.consciencia.net/2003/09/20/analfabetismo.html>. Acesso em: 1 jul. 2005.

MANCEBO, Deise. Reforma da educação superior no Brasil: análises sobre a transnacionalização e privatização. **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba: Champagnat, v. 7, n. 21, p. 103-123, maio/ago. 2007.

MANCEBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. (Orgs.). **Universidade: Políticas, avaliação e trabalho docente**. São Paulo: Cortez, 2004.

MANTOAN, Maria Teresa Egler. (Org.). **Pensando e Fazendo Educação de Qualidade**. São Paulo: Moderna, 2001. (Educação em pauta: educação e democracia).

MARBACK NETO, Guilherme. **Avaliação: instrumento de gestão universitária**. Vila Velha: Hoper, 2007.

MARCHELLI, Paulo Sergio. O sistema de avaliação externa dos padrões de qualidade da educação superior no Brasil. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 56, p. 351-372, jul./set. 2007.

MARTINS, Rubens de Oliveira. A formação de um sistema de ensino superior de massa. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 9, n. 48, 2003, fev. 2004.

MEC. REUNI. **Diretrizes Gerais do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais**. Brasília: MEC, 2007.

MENDONÇA, Ana Waleska P. C.. A Universidade no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 14, p. 131-150, maio/ago. 2000.

MENEGHEL, Stela M.; ROBL, Fabiane; SILVA, Tattiana T. Freitas da. A relação entre a avaliação e regulação na Educação Superior: elementos para o debate. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 89-106, 2006.

MENEZES, Mindé Badauy de; RIBEIRO, Maria Eliana Jubé. **Trajетória da auto-avaliação institucional na Universidade Católica de Goiás - UCG**. Encontro de Avaliação Institucional das IES associadas da ABESC e ABRUC. Mesa 2: CPA/Processo de auto-avaliação. 28 e 29 nov. 2005. p. 66-74.

MESQUIDA, Peri. **Hegemonia Norte-americana e Educação Protestante no Brasil**. Tradução de Celso Rodrigues Filho. Juiz de Fora: Editora da UFJF, 1994.

MESQUIDA, Peri; SAMPAIO, Carlos Magno Augusto; SANTOS, Maria do Socorro dos. Do conceito de educação à educação no neoliberalismo. **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba: Champagnat, v. 3, n.7, p. 165-178, set./dez. 2002.

MEYER JÚNIOR, Victor; MURPHY, J. Patrick. (Orgs.). **Dinossauros, Gazelas & Tigres: novas abordagens da administração universitária – um diálogo Brasil e EUA**. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2003.

MORAIS, Paulo Renato de. Método estatístico. In: HEGENBERG, Leonidas. (Org.). **Método**. São Paulo: EPU, 2005. p. 141-154.

MORAIS, Reginaldo C. Reformas Neoliberais e Políticas Públicas: Hegemonia Ideológica e Redefinição das Relações Estado-Sociedade. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 13-24, set/2002.

MOREIRA, Antônio. **Currículo e programas no Brasil**. 13. ed. Campinas: Papyrus, 1990. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

MOROSINI, Marília. Avaliação institucional e qualidade universitária. In: COSTA, Maria José Jakson. (Org.). **Avaliação institucional: desafio da universidade diante de um novo século**. Belém: UFPA, 1997. p. 141-153.

MOURA, Dácio G.; BARBOSA, Eduardo F. **Trabalhando com projetos: planejamento e gestão de projetos educacionais**. Petrópolis: Vozes, 2006.

MURIEL, Roberta. **Plano de desenvolvimento institucional – PDI: Análise do processo de implantação**. Vila Velha: Hoper, 2006.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (Orgs). **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior**. São Paulo: Xamã, 2002.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Reforma universitária do governo Lula: o relançamento do conceito de público não-estatal. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (Orgs). **Reforma Universitária do Governo Lula: Reflexões para o debate**. São Paulo: Xamã, 2004. p. 23-46.

NUNES, Ana Karin. **A experiência da UNISC no âmbito do SINAES: da auto-avaliação à avaliação externa**. Encontro de Avaliação Institucional das IES associadas da ABESC e ABRUC. Mesa 2: CPA/Processo de auto-avaliação. 28 e 29 nov. 2005. p. 66-74.

NUSSENZVEIG, H. Moysés. (Org.). **Repensando a universidade**. Rio de Janeiro: Editora na UFRJ, 2004.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília; AMARAL, Nelson Cardoso. Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico. **Educar**. Curitiba, n. 28, p. 71-87, 2006.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do Ensino Fundamental ao Desafio da Qualidade: uma análise histórica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 661-690, out. 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. (Orgs.). **Gestão Financiamento e Direito à Educação: Análise da LDB e da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2002a.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; PACHECO JÚNIOR, Waldemar; PEREIRA, Vera Lúcia Duarte do Valle; PEREIRA FILHO, Hyppólito de Valle. **Pesquisa Científica sem tropeços: abordagem sistêmica**. São Paulo: Atlas, 2007.

PADRÓS, Enrique Serra. Capitalismo, prosperidade e Estado de Bem-estar Social. In: REIS FILHO, Daniel Aarão; FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste. (Orgs.). **Século XX o tempo das crises: revoluções, fascismo e guerras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p. 227-266.

PAIVA, Vanilda. Sobre o conceito de “capital humano”. **Cadernos de Pesquisa**, [S.l.], n.113, p. 185-191, jul. 2001.

PANPLOMA, Marco Antônio. A questão nacional no mundo contemporâneo. In: REIS FILHO, Daniel Aarão; FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste. (Orgs.). **Século XX o tempo das dúvidas: do declínio das utopias às globalizações**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p.185-204.

PAULA, Maria de Fátima. (Org.). **Debatendo a Universidade: subsídios para a reforma universitária**. Florianópolis: Insular, 2004.

PEREIRA, Eduardo da Silva. Organizações sociais, instituições federais de ensino superior e autonomia universitária. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, a. 48, n. 2, maio/ago. 1997.

PEREIRA, Elizabeth M. Aguiar. A Universidade Brasileira e a Reforma Atual. **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba: Champagnat, v. 7, n. 21, p. 125-138, maio/ago. 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. Tradução de Ricardo Ribeiro e Martha Jalkauska. São Paulo: 34, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, Jorge Wilhelm; et al. (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: 34, 1998.

POCHMANN, Marcio. Educação e trabalho: como desenvolver uma relação virtuosa? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 1-13, maio/ago. 2004.

POLIDORI, Marlis Morosini; FONSECA, Denise Grosso da; LARROSA, Sara Farnanda Tarter. Avaliação Institucional Participativa. **Revista de Avaliação da Educação Superior**. Campinas, v. 12, n. 2, p. 309-331, jun. 2007.

POLIDORI, Marlis Morosini; MARINHO-ARAUJO, Glaisy M.; BARREYRO, Gladys Beatriz. SINAES: Perspectivas e desafios na avaliação da educação brasileira. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 53, p. 425-436, out./dez. 2006.

PORTUGAL. CNAVES – Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior. **Avaliação: contributos para a reformulação**. Coimbra: Almedina, 2006.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. 5. ed. Tradução de Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2006.

QUINO. **Toda a Mafalda**. Tradução de Stahel M. da Silva; et al. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

RABELO, Edmar Henrique. **Avaliação**: Novos tempos novas práticas. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

RAUPP, Magdala; REICHLE. **Avaliação**: Ferramenta para melhores projetos. Santa Cruz do Sul: Editora da UNISC, 2003.

RÉGNIER, Jean-Claud. A Auto-Avaliação na Prática Pedagógica. **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba: Champagnat, v. 3, n. 6, p. 53-68 maio/ago. 2002.

REIS FILHO, Daniel Aarão; FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste. (Orgs.). **Século XX o tempo das certezas**: da formação do capitalismo à Primeira Grande Guerra. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

REIS, Germano Glufke. **Avaliação 360 Graus**: um instrumento de desenvolvimento gerencial. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

RICHARDSON, Roberto JArry. **Pesquisa Social: Métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RISTOFF, Dilvo Ilvo. A avaliação institucional: pensando princípios. In: BALZAN, Newton Cesar; DIAS SOBRINHO, José. (Orgs.). **Avaliação Institucional**: teoria e experiência. São Paulo: Cortez, 1995. p. 37-52.

RISTOFF, Dilvo Ilvo. Avaliação institucional e o desafio de uma nova era. In: COSTA, Maria José Jakson. (Org.). **Avaliação institucional**: desafio da universidade diante de um novo século. Belém: UFPA, 1997. p. 55-77.

RISTOFF, Dilvo Ilvo. Políticas para a Educação Superior no Brasil: Deselitização e desprivatização. **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba: Champagnat, v. 4, n. 9, p. 29-42, maio/ago. 2003.

RIVERO, Oswaldo de. **O mito do desenvolvimento**: os países inviáveis no século XXI. Tradução de Ricardo Anibal Rosenbusch. Petrópolis: Vozes, 2002.

ROCHA, Carlos Henrique; GRANEMENN, Sérgio Ronaldo. (Orgs.). **Gestão Universitária de instituições privadas de ensino superior**. São Paulo: Atlas, 2003.

RODRIGUES, Rui Martinho. **Pesquisa acadêmica**: como facilitar o processo de preparação de suas etapas. São Paulo: Atlas, 2007.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. 32. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

ROMÃO, José Eustáquio. (Org.). **Dívida Externa e Educação Para Todos**. Campinas: Papirus, 1995. (Série: Educação Internacional do Instituto Paulo Freire).

ROTHEN, José Carlos. Os Bastidores da Reforma Universitária de 1968. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 103, p. 453-475, maio/ago. 2008.

ROTHEN, José Carlos. Ponto e Contraponto na Avaliação Institucional: análise dos documentos de implantação do SINAES. In: REIS JÚNIOR, João dos; OLIVEIRA, João Ferreira; MANCEBO, Deise. **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas: Alínea, 2006.

ROTHEN, José Carlos; SCHULZ, Almiro. SINAES: do documento original à legislação. **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba: Champagnat, v. 7, n. 21, p. 163-180, maio/ago. 2007.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANTOS FILHO, José Camilo dos; MORAES, Silvia E. (Orgs.). **Escola e Universidade na pós-modernidade**. Campinas: Mercado de Letras, 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A universidade do século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Gislene A. (Org.). **Universidade Formação Cidadania**. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Izequias Estevam dos. **Métodos e técnicas da pesquisa científica**. 2.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2000.

SAVIANI, Demerval. O trabalho como princípio educativo frente à novas tecnologias. In: FERRETI, Celso João; et al. (Orgs.). **Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994. p. 151-168.

SCHWARTZMAN, Simon. As avaliações de nova geração nas sociedades contemporâneas. In: SOUZA, Alberto de Melo e. (Org.). **Dimensões da avaliação educacional**. Petrópolis: Vozes, 2006. p. 15-34.

SCRIPTORI, Carmen Campoy. (Org.). **Universidade e conhecimento: desafios e perspectivas no âmbito da docência, pesquisa e gestão**. Campinas: Mercado de Letras, 2004. (Coleção Educação e Psicologia em Debate).

SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte. Desafios da educação à distância ao sistema de educação superior: novas reflexões sobre o papel da avaliação. **Educar**. Curitiba, n. 28, p. 161-177, 2006.

SELL, Carlos Educarado. **Introdução à Sociologia Política**: Política e sociedade na modernidade tardia. Petrópolis: Vozes, 2006.

Seminário Internacional “Reforma e avaliação da Educação Superior – tendências na Europa e na América Latina”. São Paulo, 25 abr. 2005. Brasília: INEP, 2005.

SGUISSARDI, Valdemar. **A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/26/trabalhos/valdemarsguissardi.rtf>>. Acesso em: 1 dez. 2008.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação Superior no Limiar do Novo Século Traços internacionais e marcas domésticas. In: ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; GISI. (Orgs.). **Políticas e gestão da educação superior**. Curitiba: Champagnat, 2003. p. 195-222. (coleção educação, gestão e política).

SGUISSARDI, Valdemar. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições? **ANPED – GT Política da Educação Superior**. Reunião anual, 23. Caxambu, 24-28 de set. 2000. 22 p.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 1021-1056, 2006b.

SGUISSARDI, Valdemar. Universidade no Brasil: dos modelos clássicos aos modelos de ocasião? In: RISTOFF, Dilvo; SEVEGNANI, Palmira. (Org). **Modelos Institucionais de Educação Superior**. Brasília: INEP, 2006a. p. 67-92. (Coleção Educação Superior em Debate; v. 7)

SHIGUNOV NETO, Alexandre. **Manual de gestão da qualidade aplicado aos cursos de graduação**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **Novas Faces da Educação Superior no Brasil**: reforma do estado e mudanças na produção. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação**: no Brasil de FHC. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da provatização e mercantilização do público. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 5-28, maio/ago. 2004.

SILVA, Maria Ozamira da Silva e. (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: Veras, 2001.

SIMÃO, José Veiga; SANTOS, Sérgio Machado dos; COSTA, António de Almeida. Ensino Superior: uma visão para a próxima década. Lisboa: Gradiva, 2002. (Coleção Trajectos Portugueses).

SILVA, Aneli Maria Martins; EYNG, Ana Maria. **O desafio da Avaliação de Cursos de Pós-Graduação Lato Sensu: algumas perspectivas.** In: Série Cadernos Anpae nº 3. Por Uma Escola de Qualidade para Todos. Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 23. Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, 5. Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 1. Porto Alegre, 11-14 nov. 2007.

SINGER, Paul. Poder, Política e educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 5-15, 1996.

SIQUEIRA, Ângela. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 26, p. 145-184, maio/ago. 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

TACHIZAWA, Takeshy; ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de. **Tecnologia da Informação aplicada às Instituições de Ensino e às Universidades Corporativas.** São Paulo: Atlas, 2003.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Coord.). **Avaliação de projetos comunitários: abordagem prática.** 4. ed. São Paulo: Loyola, 1995.

TORRES SANTOMÉ, Jurjo. **Globalização e Interdisciplinariedade: O currículo integrado.** Tradução de Cláudia Achilling. Porto Alegre: Artmed, 1998.

TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. A avaliação institucional e a redefinição das estruturas e modelos de gestão das instituições de ensino superior do país. **Revista de Avaliação da Educação Superior.** Campinas, v. 9, n. 3, p. 11-30, set. 1996.

TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. **Gestão da Educação Superior no Brasil.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/governo_e_gestafinal_michelangelogiotto.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2008.

TRINDADE, Hégio (Org.). **Universidade em ruínas: na república dos professores.** Petrópolis: vozes, 1999.

TRINDADE, Hégio. A república em tempos de reforma universitária: o desafio do governo Lula. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 819-844, out. 2004.

TRINDADE, Hégio; BLANQUER, Jean-Michel. (Orgs.). **Os desafios da educação na América Latina.** Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

UNESCO. **Educação para Todos – o imperativo da qualidade: relatório conciso.** Paris: UNESCO, 2004.

VEIGA, Cynthia Greive. **História da Educação**. São Paulo: Ática, 2007.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Educação Básica e Educação Superior**: projeto político-pedagógico. Campinas: Papirus, 2004. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

VERHINE, Robert Evan; DANTAS, Lys Maria Vinhaes. **Avaliação da Educação Superior no Brasil**: do Provão ao ENADE. [S.l.:s.n.], 2005. 48 p. Disponível em: <<http://www.isp.ufba.br/avalia%C3%A7%C3%A3o%20da%20Ed%20Superior%20do%20Provao%20ao%20ENADE.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2008.

VERHINE, Robert Evan; DANTAS, Lys Maria Vinhaes; SOARES, José Francisco. Do Provão ao ENADE: Uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no ensino superior brasileiro. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 52, p. 291-310, jun./set. 2006.

VESCE, Gabriela Eyng Possolli. **A Ideologia Neoliberal nas Políticas de Educação a Distância**. Congresso Nacional de Educação, 7. Curitiba, 5-8 de nov. 2007. p. 47-57.

VIANNA, Heraldo Marelím. **Avaliação em debate**: Saeb, Enem, Provão. Brasília: Plano, 2003.

VIANNA, Heraldo Marelím. **Introdução à Avaliação Educacional**. São Paulo: IBRASA, 1989.

VIANNA, Heraldo Mocelim. **Fundamentos de um Programa de Avaliação Educacional**. Brasília: Liber, 2005.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição**: 1985-1995. Brasília: Plano, 2000.

VOLTOLINI, Ricardo. (Org.). **Terceiro Setor**: planejamento & gestão. São Paulo: SENAC, 2004.

WERTHEIN, Jorge; CUNHA, Célio da. **Fundamentos da Nova Educação**. Brasília: UNESCO, 2000. (Cadernos UNESCO Brasil: Série educação, n. 5).

YARZÁBAL, Luis. **Consenso para a mudança na educação superior**. Tradução de José Dias Sobrinho. Curitiba: Champagnat, 2002. (coleção educação, gestão e política).

ZAGO, Nadir; CARVALHO, Marília Pinto de; VILELA, Rita Amélia Teixeira. (Orgs.). **Itinerários de pesquisa**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. A avaliação institucional da educação superior. **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba: Champagnat, v. 4, n.11, p. 13-31, jan./abr. 2004.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. Educação superior como bem público: projeto estratégico para o estado. **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba: Champagnat, v. 3, n. 7, p. 219-220, set./dez. 2002.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; COELHO; Rúbia Helena Naspolini. Avaliação e reformas da educação superior no Brasil. In: EYNG, Ana Maria; GISI, Maria Lourdes. **Políticas e gestão da educação superior**: desafios e perspectivas. Ijuí: UniJuí, 2007. p. 89-136.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; COELHO; Rúbia Helena Naspolini. Os fundamentos das reformas de estado e da avaliação da educação superior. **Avaliação**, Campinas, v.10, n. 4, p. 41-60, dez. 2005.