

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO**

**A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E O REGIME DE  
COLABORAÇÃO NO CONTEXTO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS  
ESTADUAIS:  
A EXPERIÊNCIA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ**

**EDMAR BONFIM DE OLIVEIRA**

Maringá  
2015

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO**

**A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E O REGIME DE  
COLABORAÇÃO NO CONTEXTO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS  
ESTADUAIS:  
A EXPERIÊNCIA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ**

Tese apresentada por EDMAR BONFIM DE OLIVEIRA, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Educação.  
Área de Concentração: EDUCAÇÃO

**Orientador:** Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo

Maringá  
2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central - UEM, Maringá, PR, Brasil)

Oliveira, Edmar Bonfim de  
O48a A avaliação da educação superior e o regime de  
colaboração no contexto das instituições públicas  
estaduais: a experiência da Universidade Estadual  
do Paraná / Edmar Bonfim de Oliveira. -- Maringá,  
2015.  
248 f. : il. color., figs., tabs.

Orientador: Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo  
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de  
Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes,  
Programa de Pós-Graduação em Educação, 2015.

1. Avaliação institucional - Paraná. 2. Educação  
superior - Paraná. 3. Regime de colaboração. I.  
Azevedo, Mário Luiz Neves de, orient. II.  
Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências  
Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação  
em Educação. III. Título.

CDD 21.ed.378.01

ECSL

EDMAR BONFIM DE OLIVEIRA

**A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E O REGIME DE  
COLABORAÇÃO NO CONTEXTO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS  
ESTADUAIS:  
A EXPERIÊNCIA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo  
Universidade Estadual de Maringá – UEM

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Stela Maria Meneghel  
Universidade Regional de Blumenau – FURB  
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP

---

Prof. Dr. José Carlos Rothen  
Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR

---

Prof<sup>ª</sup> Dra. Terezinha de Oliveira  
Universidade Estadual de Maringá – UEM

---

Prof. Dr. João Marcelo Crubellate  
Universidade Estadual de Maringá – UEM

Dedico este trabalho à minha mãe, Maria,  
meu filho, Guilherme, e à minha esposa,  
Luciani. Minha eterna gratidão.

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, pela infinita bondade para comigo, meus familiares e meus amigos;

A todos da minha família, pelo amor, carinho e apoio que sempre me deram;

Ao Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo, meu orientador, a quem devo eterna gratidão, em especial pela dedicação demonstrada ao externar seu elevado conhecimento;

Aos Professores Renan Bandeirantes de Araújo, Edinéia Chilante e Maria Simone Jacomini,  
pela amizade;

À Professora Dra. Terezinha de Oliveira, pelo direcionamento dado durante o período da  
qualificação;

Ao Professor Dr. José Carlos Rothen, pelas orientações no período de qualificação da tese;

Aos funcionários e dirigentes da Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR, campus de  
Paranavaí;

À Fundação Araucária, pelo financiamento desta pesquisa.

## RESUMO

OLIVEIRA, Edmar Bonfim. **A Avaliação da Educação Superior e o Regime de Colaboração no Contexto das Instituições Públicas Estaduais: a experiência da Universidade Estadual do Paraná.** (nº de folhas 247). Tese em Educação – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo. Maringá, março de 2015.

## RESUMO

O presente estudo toma como objeto a Avaliação da Educação Superior no contexto das Instituições Estaduais de Ensino Superior (IEES). Para o desenvolvimento da pesquisa estabeleceu-se dois objetivos: o primeiro busca examinar, no contexto da Lei 10.861, de 2004, as ações promovidas pelo governo federal no que diz respeito aos processos avaliativos das referidas Instituições, particularmente, no Paraná, considerando o regime de colaboração descrito na Lei supracitada. O segundo objetivo apresenta a experiência avaliativa da Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), evidenciando os pontos que justificam esta Instituição a adotar, em uma de suas unidades, o modelo de avaliação preconizado pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) como referência para obtenção de um ensino de qualidade. A questão norteadora da pesquisa pautou-se nos seguintes termos: quais são as medidas tomadas pelo governo federal, a partir da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), em relação à colaboração, implementação e operacionalização da avaliação institucional nas IEES? Para o desenvolvimento do estudo, optou-se por uma análise documental, utilizando-se, para tanto, como fontes primárias, as atas da CONAES e da Comissão Especial de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná, e os documentos da Comissão Própria de Avaliação da UNESPAR, campus de Paranavaí. Em relação ao primeiro objetivo, os resultados demonstram que os movimentos de integração entre os sistemas federal e estaduais estão arrefecidos devido aos seguintes fatores: entrave da legislação face ao regime federativo adotado no Brasil; ausência de mecanismos que promovam o acesso eficiente dos Estados ao Sistema e-MEC; a não disposição por parte dos Estados em participar de todos os processos indicados pelo SINAES, optando em participar apenas de alguns instrumentos, como por exemplo, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE); e a pré-disposição dos Estados em não abrir mão das Comissões verificadoras, contrapondo-se aos desígnios do SINAES, que também não abre mão da totalidade do processo. No caso do Sistema Estadual do Paraná, nota-se o caminho na direção da criação de um sistema híbrido, totalmente oposto à vontade do Sistema Nacional. Em relação ao segundo objetivo da pesquisa observou-se, a partir da análise dos três indicadores criados especificamente para o estudo, que a UNESPAR busca, a partir do que está estabelecido nas diretrizes do Sistema Nacional, promover ações de melhoria contínua em prol de um ensino de qualidade. Conforme os resultados, verificou-se que o modelo usado na avaliação interna do campus da UNESPAR de Paranavaí demonstra ser satisfatório e que pode ser replicado em outras Instituições Estaduais. No entanto, é preciso que o Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná encontre caminhos para uma colaboração mais efetiva com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

**Palavras-chave:** Avaliação Institucional; Educação Superior; Regime de Colaboração.

OLIVEIRA, Edmar Bonfim de. **The Higher Education Evaluation and Collaboration System in the Context of State Public Institutions: experience of Parana State University**. 2015. 247 f. Thesis (Doctorate Degree in Education) – Maringa State University. Supervisor: Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo. Maringá, março de 2015.

## ABSTRACT

The present study targets the Higher Education Evaluation in the context of State Institutions of Higher Education. For the development of the research it was established two objectives: first, examines, in the context of Law 10.861, 2004, the actions promoted by the federal government with regard to evaluation processes of these institutions, particularly in Paraná, considering the collaborative described in the aforesaid Law. The second objective, presents the evaluative experience of the State University of Paraná – UNESPAR, showing the points that justify this institution to adopt, in one of its units, the valuation model recommended by the National Higher Education Evaluation System as a reference for obtaining quality education. The main question of the research was based on the following terms: what are the measures taken by the federal government, from the National Assessment of Higher Education Commission, regarding collaboration, implementation and operation of institutional assessment in State institutions? To develop the study, it was opted for a document analysis, using, therefore, as primary sources, the minutes of the National Assessment of Higher Education and the Special Committee on Assessment of the State of Paraná System of Higher Education Commission, and Commission documents Self-Assessment UNESPAR - Paranaíba. Regarding the first objective, the results demonstrate that the movement of integration between the federal and state systems are weakened due to the following: impairment of legislation against the federal system adopted in Brazil; absence of mechanisms to promote efficient access to the system and the System e-MEC; the unwillingness on the part of States to participate in all processes indicated by the National Evaluation System, opting to participate in only a few instruments, such as the ENADE; and the predisposition of the States not give up the tester Committee, opposing the designs of the National Evaluation System, which does not give up the entire process. In the case of the State of Paraná system, there is the path towards the creation of a hybrid system, totally opposed to the will of the federal system. Regarding the second objective of the research, it was observed from the analysis of the three bookmarks created specifically for the study, the UNESPAR search, from what is established in the guidelines of the National System, promote continuous improvement actions towards a quality education. According to the results, it was found that the model used in the internal evaluation of the campus UNESPAR - Paranaíba, proves to be satisfactory and that it can be replicated in other state institutions. However, it is necessary for the State System of Education Paraná to find ways for more effective collaboration with the National System of Higher Education Evaluation.

**Keywords:** Institutional evaluation; Higher Education; Collaboration regime.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 4.1	- Evolução das matrículas de educação superior de graduação por Categoria Administrativa Brasil: 1980-2013.....	149
Figura 4.2	- Evolução das matrículas de educação superior de graduação da Rede Pública – Brasil: 1980-2013.....	150
Figura 4.3	- Localização das Universidades Estaduais do Paraná.....	184
Figura 4.4	- Área de Abrangência da UNESPAR em 2011.....	197
Figura 4.5	- Resultado da ANOVA para as questões Q0 e Q3 entre as quatro séries do curso de Administração.....	211
Figura 4.6	- Resultado da ANOVA para as questões Q4, Q5 e Q6 entre as quatro séries do curso de Administração.....	217
Figura 4.7	- Média do grau de satisfação dos professores de acordo com as dimensões preconizadas pelo SINAES nos anos de 2012 e 2013.....	214
Figura 4.8	- Grau de satisfação dos acadêmicos da UNESPAR campus Paranaíba com a atuação da CPA nos anos de 2012 e 2013.....	217
Figura 4.9	- Grau de satisfação dos docentes da UNESPAR campus Paranaíba com a atuação da CPA nos anos de 2012 e 2013.....	218
Figura 4.10	- Gráfico de Avaliação do Professor - CPA/UNESPAR/PARANAIÁ.....	219
Quadro 4.1	- Estatísticas gerais da Educação Superior, por Categoria Administrativa – Brasil 2013.....	150
Quadro 4.2	- Composição da CONAES.....	154
Quadro 4.3	- Número de vezes em que o Acordo de Cooperação aparece nas pautas das Reuniões da CONAES.....	160
Quadro 4.4	- Temas abordados nas Reuniões da CONAES – Ano 2011.....	165
Quadro 4.5	- Temas abordados nas Reuniões da CONAES – Ano 2012.....	168
Quadro 4.6	- Temas abordados nas Reuniões da CONAES – Ano 2013.....	173

Quadro 4.7	- Temas abordados nas Reuniões da CONAES – Ano 2014....	180
Quadro 4.8	- Número de Atas/RTV das Reuniões da CEA/PR analisadas ao longo da pesquisa.....	186
Quadro 4.9	- Questões referentes à Dimensão 9 – Política de atendimento aos estudantes.....	208
Quadro 4.10	- Média ( $\mu$ ) e desvio padrão (DP) do grau de satisfação dos professores da IES segundo as dimensões preconizadas pelo SINAES nos anos de 2012 e 2013.....	213

## LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1	- Número de Funções Docentes em Exercício na Educação Superior por Organização Acadêmica, segundo a Categoria Administrativa e Regime de Trabalho – Brasil 2013.....	152
Tabela 4.2	- Dados Gerais das Microrregiões de Inserção da UNESPAR.....	199
Tabela 4.3	- Quantitativo Docente por Regime de Trabalho (RT) – UNESPAR.....	201
Tabela 4.4	- Titulação dos Docentes – UNESPAR/2013.....	202
Tabela 4.5	- Regime de Trabalho Docente/2013 – Campus Paranavaí.....	204
Tabela 4.6	- Titulação dos Docentes/2013 – Campus Paranavaí.....	204
Tabela 4.7	- Resultados da Anova para as questões da dimensão 9 – Política de Atendimento aos Acadêmicos.....	210

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	-	Avaliação das Condições de Ensino
ACG	-	Avaliação dos Cursos de Graduação
ACO	-	Avaliação das Condições de Oferta
ANDES	-	Associação dos Docentes do Ensino Superior
ANDIFES	-	Associação das Instituições Federais do Ensino Superior
ANOVA	-	Análise de variância
ARCU-SUL	-	Acordo Regional de Acreditação de Carreiras Universitárias dos Estados do MERCOSUL
AVALIES	-	Avaliação das Instituições de Educação Superior
BASis	-	Banco de Avaliadores do SINAES
BIRD	-	Banco Mundial
CAPES	-	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEA	-	Sistema Estadual de Ensino
CEC	-	Comissão de Educação e Cultura
CEDES	-	Centro de Estudos de Direito Econômico e Social
CEE	-	Conselho Estadual de Educação
CEPAL	-	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	-	Constituição Federal
CFM	-	Conselho Federal de Medicina
CFT	-	Conselho de Finanças e Tributação
COEB	-	Congresso de Educação Básica
CONAES	-	Comissão Nacional de Educação da Educação Superior
CPA	-	Comissão Própria de Avaliação
CPC	-	Conceito Preliminar de Curso
CRES	-	Conferencia Regional da Educación Superior

CTAA	-	Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação
DAES	-	Diretoria de Avaliação da Educação Superior
DINTER	-	Doutorado Interdisciplinar
DOU	-	Diário Oficial da União
EAD	-	Educação à Distância
EEl	-	Espaço Europeu de Investigação
EMBAP	-	Escola de Música e Belas Artes do Paraná
e-MEC	-	Sistema Eletrônico de Acompanhamento dos processos que regulam a Educação Superior no Brasil
ENADE	-	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENC	-	Exame Nacional de Cursos
FAFIPA	-	Faculdade Estadual de Educação, Ciências e Letras de Paranavaí
FAFIPAR	-	Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Paranaguá
FAFIUV	-	Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de União da Vitória
FAP	-	Faculdade de Artes do Paraná
FECEA	-	Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana
FECILCAM	-	Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão
FHC	-	Fernando Henrique Cardoso
FMI	-	Fundo Monetário Internacional
FNCE	-	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação
GATS	-	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
GERES	-	Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior
IDES	-	Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior
IEES	-	Instituições Estaduais de Ensino Superior
IES	-	Instituição de Ensino Superior
IESALC	-	Instituto Internacional para la Educación Superior em America

Latina y el Caribe

INCE	-	<i>Institut Nacional de Calidad Y Evaluación</i>
INEP	-	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSAES	-	Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior
IPARDES	-	Instituto Paranaense Econômico e Social
LDB	-	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	-	Ministério da Educação
MINTER	-	Mestrado Interdisciplinar
MRG	-	Micro Regiões Geográficas
NAFTA	-	Tratado Norte Americano de Livre Comércio
NGP	-	Nova Gestão Pública
OAB	-	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	-	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	-	Organização Mundial do Comércio
OSCIP	-	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAIUB	-	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	-	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PDE	-	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	-	Plano de Desenvolvimento Institucional
PIB	-	Produto Interno Bruto
PISA	-	Programme for International Student Assessment
PNE	-	Plano Nacional de Educação
PPI	-	Projeto Político Institucional
PT	-	Partido Trabalhista
RTV	-	Relatório Técnico de Viagem

SASE	-	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SESU	-	Secretaria de Educação Superior
SETI	-	Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SINAES	-	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SINAPES	-	Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior
TIDE	-	Tempo Integral e Dedicção Exclusiva
UAB	-	Universidade Aberta do Brasil
UDESC	-	Universidade do Estado de Santa Catarina
UE	-	União Européia
UEL	-	Universidade Estadual de Londrina
UEM	-	Universidade Estadual de Maringá
UENP	-	Universidade do Norte Paranaense
UEPG	-	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UFBA	-	Universidade Federal da Bahia
UFRGS	-	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UIS	-	<i>Universidad Industrial de Santander</i>
UNESCO	-	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNESPAR	-	Universidade Estadual do Paraná
UE	-	União Européia
UNICAMP	-	Universidade Estadual de Campinas
UNICENTRO	-	Universidade Estadual do Centro-Oeste
UNIOESTE	-	Universidade Estadual do Oeste do Paraná
USP	-	Universidade de São Paulo
URSS	-	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	18
<b>1</b>	<b>OS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO.....</b>	26
1.1	CONTEXTO HISTÓRICO DA GLOBALIZAÇÃO.....	26
1.2	A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO.....	33
1.3	O PAPEL DO ESTADO NA AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR.....	45
1.3.1	O Papel do Estado na Avaliação do Ensino Superior.....	49
1.3.2	O Papel do Estado na Regulação do Ensino Superior.....	52
1.3.3	A Regulação do Ensino Superior no Brasil.....	57
<b>2</b>	<b>A QUALIDADE NO CONTEXTO DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....</b>	65
2.1	CONCEPÇÕES DA QUALIDADE NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	65
2.2	A QUALIDADE VINCULADA AOS ASPECTOS SOCIAIS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	69
2.2.1	Relevância e Pertinência na Educação Superior.....	70
2.2.2	Qualidade e Equidade na Educação Superior.....	76
2.2.3	Responsabilidade Social e Desenvolvimento Sustentável na Educação Superior...	81
<b>3</b>	<b>A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....</b>	84
3.1	EVOLUÇÃO E ABORDAGENS DA AVALIAÇÃO.....	84
3.1.1	Avaliação como Medida.....	85
3.1.2	Avaliação como Descrição.....	87
3.1.3	Avaliação como Juízo de Valor.....	89
3.1.4	Crítica às Três Primeiras Gerações de Avaliação.....	91
3.1.5	Avaliação como Negociação e Construção.....	93
3.2	AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: ASPECTOS CONSTITUINTES.....	98
3.3	CONTEXTO HISTÓRICO DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO BRASIL	101
3.4	O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – SINAES: 10 ANOS – O QUE MUDOU?.....	109
3.4.1	A Avaliação Institucional no Contexto do SINAES.....	115
3.4.2	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes.....	120
3.4.3	Avaliação dos Cursos de Graduação.....	120
3.4.4	SINAES: Tentativas e Contradições.....	122
<b>4</b>	<b>A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E O REGIME DE COLABORAÇÃO NO CONTEXTO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS ESTADUAIS.....</b>	127
4.1	OS SISTEMAS DE ENSINO E O REGIME DE COLABORAÇÃO.....	129
4.1.1	O Sistema Nacional de Educação.....	131
4.1.2	O Regime de Colaboração.....	134
4.1.3	Os Conselhos de Educação.....	139
4.2	PERCURSO METODOLÓGICO.....	142
4.2.1	Abordagens Quantitativas e Qualitativas.....	143
4.2.1.1	Análise documental.....	144
4.2.1.2	Análise de conteúdo.....	145

4.2.2	Procedimentos usados na pesquisa.....	147
4.3	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	149
4.3.1	As IES Estaduais em Perspectiva.....	149
4.3.2	A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES.....	152
4.3.3	Esforços na Construção de Acordos de Cooperação entre CONAES e CEEs.....	156
4.3.4	Fatores que Interferem na Aproximação entre CONAES e CEEs.....	160
4.3.4.1	Das Atas da CONAES de 2011.....	161
4.3.4.2	Das Atas da CONAES de 2012.....	166
4.3.4.3	Das Atas da CONAES de 2013.....	172
4.3.4.4	Das Atas da CONAES de 2014.....	177
4.3.5	Desafios na Construção de um Regime de Colaboração no Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná.....	183
4.3.6	A Avaliação Institucional na Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR.....	196
4.3.6.1	O Campus de Paranavaí.....	203
4.3.6.2	A avaliação interna no Campus de Paranavaí.....	205
4.3.6.3	Análise dos resultados da avaliação interna do Campus de Paranavaí.....	206
4.3.6.3.1	Padrões da avaliação dos acadêmicos do Curso de Administração sobre a Política de Atendimento aos Estudantes, considerando a série que cursam.....	209
4.3.6.3.2	Evolução do grau de satisfação docente em relação às dimensões preconizadas pelo SINAES para os anos de 2012 e 2013.....	213
4.3.6.3.3	A satisfação discente e docente com os trabalhos da CPA da IES.....	216
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>221</b>

## INTRODUÇÃO

O presente estudo toma como objeto a **avaliação da educação superior no contexto das instituições públicas estaduais**. Conhecida no meio acadêmico brasileiro como "Avaliação Institucional", este instrumento assumiu, nas últimas três décadas, um papel preponderante no cenário das políticas públicas governamentais. As primeiras experiências de avaliação na educação superior do país ocorreram ainda na década de 1970, com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) avaliando os cursos de mestrado e doutorado. Na graduação este processo chegou um pouco mais tarde, na década de 80, com o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), implantado pelo Ministério da Educação (MEC). Desativado um ano após sua implantação, o PARU cedeu espaço para as medidas governamentais cuja coordenação esteve a cargo do Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior (GERES). Nos anos de 1993 e 1994, com a intermediação da Associação das Instituições Federais do Ensino Superior (ANDIFES) junto ao MEC, surgiu uma nova opção no campo da avaliação da educação superior, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), cujo objetivo era promover a melhoria permanente da qualidade da educação superior. Apesar do esforço pela sua manutenção, este programa foi desativado e substituído pelo Exame Nacional de Cursos (ENC), mais conhecido como Provão, que junto com a Avaliação das Condições de Ensino (ACE) e a Avaliação para Credenciamento de IES, permaneceram em vigência entre os anos de 1996 e 2003. O Provão, por sua vez, foi substituído pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES (BRASIL, 2012). A ideia original do SINAES era alcançar um modelo de avaliação pautado em princípios educativos-emancipatórios, e também que houvesse participação efetiva da comunidade envolvida. No entanto, esta ideia enfraqueceu-se e as características emancipatórias perderam força, passando a vigorar um modelo mais híbrido, com viés controlador (SINAES, 2009). Vigente até os dias de hoje, o SINAES estabeleceu, a partir da Lei 10.861 (BRASIL, 2004a), as diretrizes para que as Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras organizassem suas respectivas avaliações institucionais com o propósito de atender requisitos de qualidade no ensino ofertado. Esta situação se deu, em particular, devido à influência da forte expansão de instituições e matrículas ocorridas no ensino superior do país a partir de meados da década de 1990.

Conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP<sup>1</sup>, este movimento expansionista atingiu em 2013, em termos globais (IES públicas e privadas), mais de sete milhões de matrículas. Comparando-se com a quantidade de matrículas de 1991, este número, em 20 anos, mais que quadruplicou, ao mesmo tempo em que as instituições de ensino superior tiveram um crescimento de quase 260% no mesmo período. Entre as principais razões para esta expansão podemos destacar o fenômeno da globalização capitalista que, a partir da redefinição do papel do Estado nas políticas educacionais, promoveu novas formas de regulação estatal dos sistemas de ensino superior transnacional, sendo estas influenciadas especialmente por organizações internacionais como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Nesse aspecto, estabelecemos como objetivo principal para este estudo *examinar, no contexto da Lei 10.861, as ações promovidas pelo governo federal no que se refere aos processos avaliativos das Instituições Estaduais de Ensino Superior (IEES), particularmente, no Paraná, considerando o regime de colaboração descrito no artigo 1º, parágrafo 2º, da referida lei*. Ao estabelecermos este objetivo acreditamos estar contribuindo para as discussões em torno de um problema que afeta os Sistemas Estaduais de Ensino Superior de todo o país, nomeadamente o Estado do Paraná, que é a implementação e operacionalização de seus respectivos processos avaliativos.

Conforme consta no artigo 1º, parágrafo 2º, da Lei 10.861, "o SINAES será desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal". Isso posto, as Instituições Estaduais de Ensino Superior do Paraná (IEES), em sintonia com as diretrizes indicadas na lei supracitada, passaram a buscar orientação junto ao Conselho Estadual de Educação (CEE/PR) com o objetivo de redefinir ou mesmo implementar suas políticas internas de autoavaliação. Nesse ínterim, a Comissão Especial de Avaliação da Educação

---

<sup>1</sup> Conforme Censos de 2007 e 2013, o número de matrículas em 1991 era de 1.565.056, ao passo que em 2013 era de 7.305.977. O número de IES (Públicas e Privadas) em 2013, era de 2.391. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br>> Acesso em: 28/07/2014.

Superior do Sistema Estadual de Ensino do Paraná (CEA/PR)<sup>2</sup>, órgão vinculado à Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI), que operacionaliza a avaliação institucional no Estado a partir das recomendações do CEE/PR, passou a orientar estas IEES a desenvolverem suas respectivas metodologias de avaliação a partir da experiência implementada pelo SINAES, em nível nacional.

A questão é que, para que esta cooperação fosse profícua acordos ou convênios deveriam ser firmados entre os governos federal (MEC/INEP/CONAES) e estaduais (CEE) com o propósito de legitimar o uso de instrumentos e metodologias do SINAES nas estruturas estaduais. No entanto, passados 10 (dez) anos de trajetória do SINAES, e com a experiência acumulada no campo da avaliação institucional, há evidências de que pouco se avançou nessa relação de cooperação entre União e Estados federados cujos sistemas contemplam cursos do ensino superior.

Observa-se, portanto, a partir desse cenário que existe, aparentemente, um hiato entre o que está preconizado na Lei do SINAES e o que é operacionalizado nas IES estaduais do país, particularmente, no Estado do Paraná.

Para além das discussões sobre a avaliação institucional das IES nas diversas categorias administrativas (federal, estadual e municipal), a cooperação entre os sistemas também deve ser levado em conta pois, não basta o governo ter o melhor sistema de avaliação no nível federal, que atenda as IES federais e privadas se nas demais esferas o mesmo não ocorre. É preciso que os estados federados com seus respectivos municípios também tenham acesso a sistemas e métodos avaliativos de forma a atingir minimamente padrões de qualidade no ensino superior ofertado, até porque, conforme já mencionado, a Lei 10.861 instituiu um sistema de avaliação da educação superior com o objetivo de assegurar processo "nacional" de avaliação e não "federal".

---

<sup>2</sup> A Comissão Especial de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná (CEA) foi criada pelo Governo do Estado do Paraná por meio do Decreto n. 1416, de 12/09/2007 com a finalidade de avaliar as atividades de gestão, pesquisa, ensino e de extensão, visando garantir uma educação superior de qualidade, considerando o desenvolvimento sustentável, os valores democráticos, o respeito às diferenças, à diversidade e à autonomia das instituições. Disponível em: <<http://www.seti.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=34>> Acesso em 07/02/2013.

Os pressupostos teóricos legais para a discussão sobre o regime de colaboração estão pautados no artigo 211 da Constituição Federal de 1988, na Lei 9.394 (BRASIL, 1996) por meio de seu artigo 8º, na Lei 10.861/2004, e na Lei 13.005/2014 (PNE)<sup>3</sup>. Lembremos ainda o Documento de Referência da CONAE/2014, cujo "Eixo I" traz em seu conteúdo como uma de suas proposições estratégicas "[...] Definir e garantir padrões mínimos de qualidade, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, incluindo a igualdade de condições para acesso e permanência nas instituições educativas" (CONAE, 2014). É a partir dessa base legal e da literatura produzida a partir dela que estruturamos nossa análise.

Ainda que a legislação tenha dado ênfase à educação básica<sup>4</sup> quando se aborda o regime de colaboração, este tema também está presente no ensino superior público, uma vez que nos Estados este nível de ensino está sobre a responsabilidade dos sistemas estaduais de educação. Convém lembrar que esta parte da pesquisa foi possível graças ao uso das atas da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), cujo recorte compreende os anos de 2011 a 2014, e também pelo uso das atas da CEA/PR, cujo período analisado compreende os anos de 2006 a 2014.

Neste sentido, e em fina sintonia com o objetivo principal, discutiremos também *a experiência avaliativa da Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), evidenciando os pontos que justificam esta IEES a adotar, em uma de suas unidades, o modelo de avaliação preconizado pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) como referência para obtenção de um ensino de qualidade*. A ideia é justificar, a partir da experiência de uma Instituição Estadual de Ensino Superior do Estado do Paraná, o uso dos instrumentos, metodologias e filosofia do SINAES pelas demais IES dos sistemas estaduais da federação.

---

<sup>3</sup> A Lei 13.005, de junho de 2014, estabelece, na meta de número 15 o seguinte: "garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam" (BRASIL, 2014a).

<sup>4</sup> O parágrafo 2º, do artigo 5º da LDB/1996 estabelece que "Em todas as esferas administrativas, o poder público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais legais".

O Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná conta hoje com sete (7) Universidades<sup>5</sup>, sendo uma delas, a UNESPAR, cujo credenciamento<sup>6</sup> ocorreu recentemente junto ao Conselho Estadual de Educação (CEE/PR). Nesse sentido, as unidades *multicampi* da UNESPAR, assim como as demais Instituições de Ensino Superior do Estado (IEES), também estabeleceram suas respectivas metodologias e modelos de avaliação interna (autoavaliação). No campus de Paranavaí (unidade de análise), assim como nas demais IES que compõem o Sistema Estadual de Ensino Superior do Estado, optou-se por seguir as orientações da CEA/PR, ou seja, os padrões estabelecidos pelo SINAES através da Lei 10.861. É nesse contexto que buscamos investigar o modelo de avaliação institucional empreendido na UNESPAR/Campus Paranavaí, por meio de uma análise documental produzida a partir dos documentos elaborados pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) da IES, para então verificar se os procedimentos adotados pela citada Comissão produz, ou não, reflexos de um modelo de política avaliativa que se espera ser formativa, global e emancipatória, conforme explicita os documentos originais do SINAES. Desta forma, ao discutir a experiência avaliativa nessa IEES, busca-se jogar luz na complexa relação de cooperação entre Estado (CEE) e União (CONAES) no que diz respeito às políticas avaliativas do país.

Levando-se em conta o que foi exposto, e considerando que a avaliação é um instrumento que permite o diagnóstico das instituições com o propósito de identificar fragilidades e potencialidades, estabelecemos a seguinte questão que norteará esta pesquisa: *quais são as medidas tomadas pelo governo federal, a partir da CONAES, em relação à colaboração, implementação e operacionalização da avaliação institucional nas IES estaduais?* Nesses termos, procuramos demonstrar que *a avaliação produz efeitos positivos nas instituições*

---

<sup>5</sup> Universidade Estadual de Londrina (UEL), Universidade Estadual de Maringá (UEM), Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Universidade do Centro-Oeste (UNICENTRO), Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) e a Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR).

<sup>6</sup> A Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR, foi criada pela Lei nº 13.283, de 25/10/2001, alterada pela Lei nº 13.384, de 21/12/2001, Lei Estadual nº 15.300, de 28/09/2006 e pela Lei Estadual nº 17.590, de 12/06/2013; é autarquia estadual de regime especial, dotada de personalidade de direito público, com sede na cidade de Paranavaí e foro nas Comarcas onde estão jurisdicionadas os *campi* que a integram, formando cada uma campus próprio, com sua organização na forma multicampi, nos termos da lei, descentralizada geograficamente e mantida por recursos orçamentários do Estado do Paraná, regida por seu Estatuto, Regimento Geral e Resoluções de seus órgãos superiores (UNESPAR, 2013b).

*estaduais de ensino superior, muito embora reivindique uma ação mais efetiva e transparente do Estado de forma a alcançar seus objetivos de qualidade conforme estabelece a Lei 10.861.*

Ao abordar o tema da avaliação na educação superior indubitavelmente recorreremos ao que preconiza a legislação, seja no âmbito federal ou nas demais esferas administrativas que possuam esta modalidade de ensino em seus respectivos sistemas. Dessa forma, salientamos, que os objetivos estabelecidos para esta tese estão ancorados não apenas na Lei 10.861 (SINAES), já citada anteriormente, mas também em outros instrumentos legais como a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que trata das diretrizes e bases da educação nacional (LDB), a Constituição Federal (CF), o novo Plano Nacional de Educação (PNE-2014/2024) e as deliberações do Conselho Estadual de Educação do Paraná (CEE/PR).

Ao revisitarmos estes instrumentos de regulação, percebemos que a avaliação está diretamente ligada ao aspecto da *qualidade* no ensino ofertado. É assim, por exemplo, na Constituição Federal por meio de seu Art. 206, inciso VII, que estabelece que o ensino deve ser ministrado baseado na garantia de padrão de qualidade. Também na LDB identificamos vários artigos<sup>7</sup> que defendem a qualidade na oferta de ensino. Lembramos ainda o decreto do governo federal nº 5.773 (BRASIL, 2006a), que regula, supervisiona e avalia as IES no sistema federal de ensino com vistas a promover a melhoria de sua qualidade. Mais recentemente, podemos citar a Lei 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014a), promulgada pela Presidente Dilma Rousseff, que aprova o Plano Nacional da Educação (PNE-2014/2024), onde uma de suas principais diretrizes, a de número IV, segue na mesma linha, ou seja, têm na qualidade um dos principais vetores das políticas educacionais ofertadas no país. Dessa forma, definido o objeto, delineado os objetivos e formulada a questão que norteará a pesquisa, apresentamos a seguir a estrutura deste trabalho.

No primeiro capítulo, fazemos uma discussão sobre os sistemas de avaliação da educação superior no contexto da globalização. Evidenciamos que as políticas de globalização buscam incessantemente reduzir ou até mesmo libertar-se da influência do Estado-nação. O contexto histórico da globalização e o impacto desta na educação superior assumem papel central na discussão. Ainda no capítulo, buscamos analisar o papel do Estado na avaliação da educação

---

<sup>7</sup> Artigos da LDB que abordam a qualidade no ensino: 3º, 4º, 9º, 47, 70, 71, 74 e 75.

superior, lançando luz à questão do Estado avaliador e seu impacto neste nível de ensino. Em seguida é feita uma reflexão sobre as questões que cercam o Estado na regulação do ensino superior, com destaque a algumas das principais características da regulação na educação superior brasileira.

No segundo capítulo buscamos contextualizar algumas das principais abordagens vinculadas à qualidade no âmbito da educação superior. Busca-se, também, caracterizar, por meio de um referencial teórico, o vínculo da qualidade com os aspectos sociais da educação superior, ou seja, indicando que a qualidade, para além dos aspectos econômicos, deve perpassar os aspectos sociais, onde a pertinência, a relevância, a equidade e a responsabilidade social, vinculados a uma educação como bem público, são as vertentes que se deve buscar.

No terceiro capítulo, apresentamos os pressupostos teóricos que envolvem o campo da avaliação da educação superior. Evidenciamos também os elementos que compõem a avaliação da educação neste nível de ensino. Para tanto, são apresentados alguns conceitos e posicionamentos desta modalidade de avaliação que julgamos relevantes à sua interpretação e ao constructo do estudo. Outro ponto evidenciado no capítulo é com relação ao contexto histórico da avaliação institucional no Brasil. Nele, fazemos uma recuperação dos principais modelos de avaliação empreendidos na educação superior a partir da década de 1980, até os dias de hoje. Inseridos ainda neste contexto, apresentamos o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), com seus objetivos, sua finalidade, suas dimensões, princípios, critérios e instrumentos. Ao final da seção expomos algumas críticas direcionadas ao SINAES ao longo de sua trajetória histórica.

O quarto capítulo, por fim, além de estabelecer o percurso metodológico do estudo empírico, busca também, conforme já sinalizado no início desta seção introdutória, desvelar a realidade que cerca a avaliação da educação superior nas instituições públicas estaduais a partir da experiência da Universidade Estadual do Paraná, levando-se em conta o que está prescrito na Lei 10.861. Nossa inquietação recai sobre o avanço observado no sistema nacional de avaliação da educação superior, a partir do SINAES, ao passo que nos sistemas estaduais de educação, particularmente no Paraná, este movimento não têm ocorrido na mesma intensidade. Um dos motivos observados para esse descompasso recai sobre o regime de

colaboração estabelecido não apenas na lei supracitada, mas originariamente, na Constituição Federal e também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). As considerações finais encerram o estudo evidenciando os resultados alcançados.

# 1 OS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

Buscamos no presente capítulo abordar alguns temas vinculados à globalização e suas relações com as políticas educacionais. O contexto histórico da globalização e o impacto desta na educação superior assumem papel central na discussão. Também no capítulo, analisamos o papel do Estado no contexto da avaliação e da regulação no ensino superior.

## 1.1 CONTEXTO HISTÓRICO DA GLOBALIZAÇÃO

Vista como um processo histórico-social, a *globalização*, ao final do século XX e início do XXI, desafia as ciências sociais a um novo comportamento epistemológico, o de pensar o mundo como uma sociedade global. Este desafio perpassa a ideia de recriar o mapa do mundo, "inaugurando outros processos, outras estruturas e outras formas de sociabilidade, que se articulam ou impõem aos povos, tribos, nações e nacionalidades" (IANNI, 1998, p. 3). Está em curso "a gênese de uma nova totalidade histórico-social, abarcando a geografia, a ecologia e demografia, assim como a economia, a política e a cultura" (IANNI, 1998, p. 3). Este novo desafio, portanto, é colocado às ciências sociais de no intuito de "recriar o seu objeto<sup>8</sup> e os seus procedimentos, submetendo muito do conhecimento acumulado à crítica, e avançando para novas ambições" (IANNI, 1998, p. 4).

Para entender a atual sociedade dita "globalizada" é preciso entender o contexto histórico que a precedeu. Com a dissolução da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) ganha força a expansão capitalista. Conforme relata Ianni (1999, p. 129) "as nações que haviam experimentado projetos socialistas transformam-se em espaços do mercado mundial, no qual predominam as empresas, corporações e conglomerados transnacionais". Nesse cenário, ganha força um novo estágio da globalização do capitalismo que envolve, além das regiões da Europa Central e Oriental, as regiões da Ásia, África, América Latina e Caribe. Como faz notar Ianni, também a Europa Ocidental, o Japão e os Estados Unidos, são envolvidos "nos processos e estruturas deflagrados com a globalização do capitalismo

---

<sup>8</sup> O *objeto* ao qual Ianni se refere é a sociedade nacional e é em cima dessa sociedade que está estabelecido o paradigma clássico das ciências sociais, constituindo-se por meio das reflexões e movimentos da sociedade nacional (IANNI, 1998).

desenvolvida por dentro da Guerra Fria e acelerada com a transformação do mundo socialista em uma vasta fronteira de desenvolvimento intensivo e extensivo do capitalismo" (1999, p. 129).

É neste contexto também que corporações transnacionais "pressionam estados nacionais a promoverem reformas políticas, econômicas e sócio-culturais, envolvendo amplamente instituições jurídico-políticas, destinadas a favorecer a dinâmica das forças produtivas e relações capitalistas de produção" (IANNI, 1999, p. 129), tudo isso tensionado por organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Desestatização e desregulação da economia nacional são palavras de ordem no vocabulário desses organismos.

A propósito desse cenário, Ulrich Beck (1999) faz advertências indicando que as políticas de globalização têm a intenção de livrar-se da dominação do Estado-nação para privar a política nacional de seu poder. As sociedades, assinala o autor, de forma desapercibida, clamam por mercados cada vez mais livres mas o que elas não percebem é que tal atitude ameaça a própria essência do Estado. Beck afirma que as empresas transnacionais deslocam empregos para partes do mundo onde os custos com a legislação trabalhista são mais baixos, e também com a implementação de sistemas computadorizados os bens e serviços são dispersos e podem ser produzidos através de uma divisão do trabalho em diferentes partes do mundo, de modo que "os rótulos nacionais e corporativos, inevitavelmente, tornam-se ilusórios" (BECK, 1999, p. 25). Todo esse movimento faz com que países sejam jogados uns contra os outros de forma que as corporações transnacionais encontrem as condições fiscais e infraestrutura mais favoráveis. A cobrança de impostos, segundo o autor, é o princípio subjacente à autoridade do Estado nacional. Porém, "as empresas agora podem produzir em um país, pagar impostos em outro e exigir gastos de infra-estrutura do estado em outro" (BECK, 1999, p. 26).

Nesse aspecto, a globalização pode ser definida como "conjuntos de relações sociais que se traduzem na intensificação das interações transnacionais, sejam elas práticas interestatais, práticas capitalistas globais ou práticas sociais e culturais transnacionais" (SANTOS, 2011, p. 85), ou seja, a globalização "está ocorrendo dentro e além das fronteiras nacionais" (ROBERTSON; DALE, 2011, p. 348). Em termos conceituais a globalização busca "traduzir

a crescente interdependência mundial a nível econômico, político e cultural" (SEIXAS, 2001, p. 211).

Outra definição atribuída à globalização, conforme Little & Green (2009, p. 166), está vinculado ao "movimento acelerado de bens, serviços, capitais, pessoas e ideias através das fronteiras nacionais". Apesar de não ser um fenômeno recente desde a internacionalização dos mercados e culturas, os autores afirmam que em sua última fase a globalização é marcada pela enorme rapidez da mudança e pelo poder cada vez maior de empresas multinacionais (LITTLE; GREEN, 2009).

Há uma diversidade imensa de estudos acerca da globalização, produzidos em várias línguas e por toda parte (IANNI, 1998). Exemplo desses estudos é a revisão de alguns debates feitos por Boaventura de Sousa Santos (2011, p. 27) ao assinalar que a globalização é "um vasto e intenso campo de conflitos entre grupos sociais, Estados e interesses hegemônicos, por um lado, e grupos sociais, Estados e interesses subalternos, por outro; e mesmo no interior do campo hegemônico há divisões mais ou menos significativas". O autor assinala que este campo hegemônico está baseado em um consenso entre os seus mais influentes membros. Ainda de acordo com Santos (2011, p. 27), "é esse consenso que não só confere à globalização as suas características dominantes, como também legitima estas últimas como as únicas possíveis ou as únicas adequadas". Este consenso a que se refere Santos (2011) é o "consenso neoliberal" ou "Consenso de Washington", termo cunhado pelo economista inglês John Williamson em 1990, e composto pela seguinte receita:

- 1) disciplina fiscal; 2) redução dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) determinação de juros pelo mercado; 5) câmbio dependente igualmente do mercado; 6) liberalização do comércio; 7) eliminação de restrições para o investimento estrangeiro direto; 8) privatização das empresas estatais; 9) desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e do trabalho); 10) respeito e acesso regulamentado à propriedade intelectual (LOPES, 2011, p. 4).

Este receituário ou conjunto de regras básicas foi prescrito pela alta cúpula norte-americana, estabelecida em Washington, incluindo o Congresso, o Tesouro e o *Federal Reserve Bank*, além de organizações internacionais dentre os quais o FMI e o Banco Mundial, apoiados, conforme Lopes (2011), por vários grupos de economistas influentes. Este mesmo autor

assinala que o suporte teórico para estas recomendações políticas está baseado na economia neoclássica<sup>9</sup>, "que expressa uma firme convicção na necessidade de deixar agir a 'mão invisível' do mercado. Trata-se da crença na racionalidade da escolha dos atores econômicos e na visão minimalista da regulação" (LOPES, 2011, p. 4).

Conforme Andy Green (2002, p. 7), "a globalização faz parte de um processo que se tem intensificado desde a década de 1970 como resultado de três fatores principais: energia barata e transporte; crescimento das tecnologias de informação e comunicação; e o impacto da liberalização financeira e comercial". No que diz respeito a este último, o autor argumenta que o mesmo começou com a oscilação nas taxas de câmbio no período pós-Bretton Woods<sup>10</sup> e acelerou com a ascensão das políticas de cunho neoliberal implementadas por Margaret Thatcher (Inglaterra) e Ronald Reagan (EUA). Ainda de acordo com o autor, "estes três fatores estão por trás do rápido aumento de investimento direto estrangeiro de empresas multinacionais que se tornaram a marca registrada da atual fase de globalização" (GREEN, 2002, p. 7). Somando-se a isso, Green assevera que a "globalização não é puramente uma questão de economia. Igualmente importante, embora mais complexo, são os efeitos da globalização sobre a política e a cultura" (GREEN, 2002, pp. 7-8).

Da mesma forma que Green (2002), Santos (2011) assevera que a globalização é assimilada por muitos como sendo exclusivamente vinculada à dimensão econômica, o que não é verdade, enfatiza o autor. Outras dimensões também precisam ser consideradas. A sociedade

---

<sup>9</sup> Escola de pensamento econômico predominante entre 1870 e a Primeira Guerra Mundial, também conhecida como escola marginalista, por fundamentar-se na teoria subjetiva do valor da utilidade marginal para reelaborar a teoria econômica clássica. [...] Os **economistas neoclássicos** negaram a teoria do valor-trabalho da escola clássica, substituindo-a por um fator subjetivo – a utilidade de cada bem e sua capacidade de satisfazer as necessidades humanas – acreditando que o mecanismo da concorrência (ou a interação da oferta e da demanda), explicado a partir de um critério psicológico (maximização do lucro pelos produtores e da utilidade pelos consumidores), é a força reguladora da atividade econômica, capaz de estabelecer o equilíbrio entre a produção e o consumo. [...] Tem como postulados a concorrência perfeita e a inexistência de crises econômicas, admitidas apenas como acidentes ou consequências de erros. Após a Grande Depressão de 1929-1933, os princípios da teoria neoclássica foram contestados por Keynes, que desenvolveu uma análise macroeconômica e introduziu o conceito de equilíbrio de subemprego (SANDRONI, P. 1999, p. 217).

<sup>10</sup> Conferência de **Bretton Woods**. Nome pelo qual ficou conhecida a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, realizada em julho de 1944, em Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos), com representantes de 44 países, para planejar a estabilidade da economia internacional e das moedas nacionais prejudicadas pela Segunda Guerra Mundial. Os acordos assinados em Bretton Woods tiveram validade para o conjunto das nações capitalistas lideradas pelos Estados Unidos, resultando na criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird). (SANDRONI, P. 1999, p. 120).

encontra-se, atualmente, em uma fase de transição e cujas características traduz-se em um "fenômeno multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo" (SANTOS, 2011, p. 26). Portanto, na opinião do autor, existe não apenas uma globalização, mas várias globalizações, dentre as quais ele destaca: a econômica, a social, a cultural e a política.

Seguindo este raciocínio podemos dizer, mesmo que de forma resumida, que a **globalização econômica** é marcada pelo domínio global do sistema financeiro (GREEN, 2002; SANTOS, 2011) e pelo "investimento à escala global; processos de produção flexíveis e multilocais; baixos custos de transporte; revolução nas tecnologias de informação e de comunicação; desregulação das economias nacionais; e preeminência das agências financeiras multilaterais" (SANTOS, 2011, p.29). As multinacionais, conforme defendido por vários autores (IANNI, 1998; BECK, 1999; LITTLE; GREEN, 2009; LOPES, 2011), são os sujeitos centrais dessa nova economia mundial, especialmente por promoverem a globalização da produção.

Em relação à **globalização social** e às desigualdades surgidas desse processo, Santos (2011) chama atenção para a emergência de uma nova classe, a classe *capitalista transnacional* cujo campo de reprodução social é o sistema mundo e a principal forma institucional dessa nova classe, conforme já assinalado, são as empresas multinacionais. Nesse contexto, organizações nacionais de trabalhadores e Estados periféricos e semiperiféricos do sistema mundial são superados por esta nova classe (SANTOS, 2011). O autor também aponta para o impacto que as empresas multinacionais têm causado na formação de novas classes e na desigualdade a nível mundial. Além disso, assinala,

[...] no domínio da globalização social, o consenso neoliberal é o de que o crescimento e a estabilidade econômicos assentam na redução dos custos salariais, para o que é necessário liberalizar o mercado de trabalho, reduzindo os direitos liberais, proibindo a indexação dos salários aos ganhos de produtividade e os ajustamentos em relação ao custo de vida e eliminando a prazo a legislação sobre salário mínimo (SANTOS, 2011, pp. 34-35).

Quanto à **globalização cultural**, cabe aqui alguns apontamentos feitos por Santos que julgamos relevante para este contexto. O primeiro deles recai sobre a definição da *cultura* propriamente dita. De acordo com o autor, a *cultura* pode ser definida como "um processo social construído sobre a interseção entre o universal e o particular. [ou ainda], a luta contra a

uniformidade" (SANTOS, 2011, p. 47). Em segundo lugar, o autor remete-nos à ideia de que a matriz original da globalização apoia-se no domínio da globalização cultural, isto porque, segundo ele, "é no domínio da globalização cultural que ela se põe com mais acuidade ou com mais frequência" (SANTOS, 2011, p. 45). Um terceiro ponto que merece atenção é em relação ao termo "globalização" propriamente dito. Santos alerta que o mais apropriado seria usarmos a terminologia *ocidentalização* ou *americanização*, uma vez que

os valores, os artefatos culturais e os universos simbólicos que se globalizam são ocidentais e, por vezes, especificamente norte-americanos, sejam eles o individualismo, a democracia política, a racionalidade econômica, o utilitarismo, o primado do direito, o cinema, a publicidade, a televisão, a internet, etc. (SANTOS, 2011, p. 45).

Outra questão a ser recuperada no contexto da cultura global diz respeito às posições ambíguas assumidas pelos Estados-nação.

Enquanto, externamente, [Os Estados-nação] têm sido os arautos da diversidade cultural, da autenticidade da cultura nacional, internamente, têm promovido a homogeneização e a uniformidade, esmagando a rica variedade de culturas locais existentes no território nacional, através do poder da polícia, do direito, do sistema educacional ou dos meios de comunicação social, e na maior parte das vezes por todos eles em conjunto (SANTOS, 2011, p. 47).

Santos afirma ainda que "no domínio cultural, o consenso neoliberal é muito seletivo. Os fenômenos culturais só lhe interessam na medida em que se tornam mercadorias que como tal devem seguir o trilho da globalização econômica" (2011, p. 49).

Sobre a globalização cultural, Appadurai (1999) considera que ela não é o mesmo que a sua homogeneização, ao contrário, ela requer, segundo o autor, o uso de uma série de instrumentos de homogeneização, como por exemplo: armamentos, técnicas publicitárias, hegemonias linguísticas e maneiras de vestir, que por sua vez,

[...] são absorvidas pelas economias políticas e culturais locais apenas para serem repatriadas como diálogos heterogêneos de soberania nacional, livre iniciativa e fundamentalismo em que o Estado desempenha um papel cada vez mais delicado: demasiada abertura aos fluxos globais, e o Estado-nação é ameaçado pela revolta, como na síndrome da China; pouca abertura, e o Estado sai da cena internacional, como aconteceu de diferentes modos com a Birmânia, a Albânia e a Coreia do Norte. No geral, o Estado tornou-se o árbitro desta repatriação da diferença (sob a forma de mercadorias, anúncios,

frases publicitárias e modas). Mas esta repatriação ou exportação das modas e mercadorias da diferença exacerba continuamente a política interna do maioritarismo e da homogeneização que, as mais das vezes, se esgota em discussões sucessórias" (APPADURAI, 1999, p. 63).

No que refere à **globalização política**, Santos salienta que "a nova divisão internacional do trabalho, conjugada com a nova economia política 'pró-mercado', trouxe também algumas importantes mudanças para o sistema interestatal, a forma política do sistema mundial moderno" (2011, p. 35). Como reflexo dessas mudanças os chamados Estados hegemônicos passaram a adotar estratégias de esvaziamento da autonomia dos estados periféricos e semiperiféricos interferindo, inclusive, na soberania desses estados. Também os acordos para a formação de blocos econômicos regionais como o Mercosul, União Europeia (UE), NAFTA, entre outros, passaram a fazer parte dessa estratégia. Entre os blocos que mais evoluíram, como a UE, as soberanias passaram a ser pensadas de forma conjunta ou partilhada. Com tais ações o Estado nacional perde sua tradicional centralidade submetendo-se dessa forma aos mandos e desmandos do capital transnacional (SANTOS, 2011).

Ao destacar o impacto contemporâneo da globalização na regulação estatal, Santos aponta duas razões principais. Primeiro, por ser um "fenômeno muito amplo e vasto que cobre um campo muito grande de intervenção estatal e que requer mudanças drásticas no padrão de intervenção" (2011, p. 36), e segundo, por considerar "as assimetrias do poder transnacional entre o centro e a periferia do sistema mundial, i. e., entre o Norte e o Sul, são hoje mais dramáticas do que nunca" (2011, p. 37). O autor destaca ainda a frágil condição pela qual se encontra o Estado,

[...] de fato, a soberania dos Estados mais fracos está agora diretamente ameaçada, não tanto pelos Estados mais poderosos, como costumava ocorrer, mas sobretudo por agências financeiras internacionais e outros atores transnacionais privados, tais como as empresas multinacionais. A pressão é, assim, apoiada por uma coligação transnacional relativamente coesa, utilizando recursos poderosos e mundiais (SANTOS, 2011, p. 37).

Talvez por isso mesmo Afonso (2001, p. 23) assinala que independente de se constatar empiricamente o esvaziamento da autonomia relativa do Estado-nação, "não podemos, ainda assim, deixar de considerar que essa autonomia relativa está sendo cada vez mais desafiada e constrangida pelos processos de globalização e de transnacionalização do capitalismo".

Nesse aspecto, percebemos que uma grande parcela da população mundial são ou foram empobrecidas pela globalização capitalista neoliberal. Em contraponto a este modelo, Santos recomenda a "promoção das economias locais e comunitárias, economias de pequena-escala, diversificadas, auto-sustentáveis, ligadas a forças exteriores, mas não dependentes delas" (2011, p. 72). As razões para esta estratégia, segundo o autor, fundamenta-se na concepção de que,

[...] numa economia e numa cultura cada vez mais desterritorializadas, a resposta contra o seus malefícios não pode deixar de ser a reterritorialização, a redescoberta do sentido do lugar e da comunidade, o que implica a redescoberta ou a invenção de atividades produtivas de proximidade" (SANTOS, 2011, p. 72).

Esta posição implica no que Santos designa por *localização*. Esta localização, segundo o autor, pode ser definida como o "[...] conjunto de iniciativas que visam criar ou manter espaços de sociabilidade de pequena escala, comunitários, assentes em relações face-a-face, orientados para a auto-sustentabilidade e regidos por lógicas cooperativas e participativas" (SANTOS, 2011, p. 72). Esta proposta de localização, segundo o autor, não implica necessariamente em um *fechamento isolacionista*, ao contrário, implica em "medidas de proteção contra investidas predadoras da globalização neoliberal" (SANTOS, 2011, pp. 72-73), ou seja, ela promove a sociabilidade local. Nesse contexto, afirma Santos,

[...] o global acontece localmente. É preciso fazer com que o local contra-hegemônico também aconteça globalmente. Para isso não basta promover a pequena escala em grande escala. É preciso desenvolver [...] uma teoria da tradução que permita criar inteligibilidade recíproca entre as diferentes lutas locais, aprofundar o que têm em comum de modo a promover o interesse em alianças translocais e a criar capacidades para que estas possam efetivamente ter lugar e prosperar (SANTOS, 2011, p. 74).

Após colocarmos em perspectiva alguns aspectos do processo em que se desenvolveu a globalização na contemporaneidade buscamos a seguir identificar as relações deste fenômeno com as políticas educativas, em particular a educação superior.

## 1.2 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

Com a aceleração da globalização econômica e com as mudanças no papel do Estado, têm-se verificado também alterações nas prioridades relativas ao que se espera que seja a contribuição da educação (AFONSO, 2003, p. 42).

Estudos com o objetivo de avaliar o impacto que a globalização traz para a educação superior têm sido publicados por várias correntes de pesquisadores nos últimos anos. Além da redefinição do papel do Estado nas políticas educacionais atuais, aspectos como a eclosão de novas formas de regulação estatal dos sistemas de ensino superior estandardizado transnacional também têm feito parte do rol das discussões desses autores (SEIXAS, 2001; STOER, 2002; AFONSO, 2003; DALE, 2004, 2010; LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008; AMARAL, 2010; SANTOS, 2011).

Seixas (2001), por exemplo, assinala que aspectos como autonomia, financiamento e avaliação são instrumentos relevantes avocados na década de 90, que podem ser caracterizados como *triângulo estratégico* nas políticas públicas educativas vinculadas à educação superior, baseado especialmente nas novas formas de regulação estatal emergentes a nível internacional e com as orientações derivadas de organizações internacionais. Segundo a autora,

[...] As mudanças na economia global, associadas a um declínio do consenso do Estado-Providência keynesiano e à tese do 'esvaziamento' do Estado traduzida numa transferência de atividades e poder quer para um nível superior supranacional, quer para um nível inferior subnacional, organismos não estatais, ou meros consumidores, afetaram as relações entre o Estado e a educação (SEIXAS, 2001, p. 211).

A autora demonstra em seu estudo que há correntes teóricas da globalização que consideram que os sistemas educativos nacionais, por força e influência de mercados globais e organizações políticas supranacionais, estariam fadados ao desaparecimento, esvaziando-se de suas especificidades (SEIXAS, 2001). Essas mesmas correntes teóricas preveem, segundo a autora, que "a crescente diversidade e fragmentação cultural ameaçaria o caráter público e coletivo dos sistemas educativos nacionais, tornando-se a educação cada vez mais um bem de consumo privado e individualizado" (SEIXAS, 2001, pp. 211-212).

Ao rever a literatura encontramos autores que divergem, ainda que parcialmente, desse pensamento. Little & Green (2009)<sup>11</sup>, por exemplo, no estudo *Successful globalisation*,

---

<sup>11</sup> Este trabalho baseia-se na análise apresentada do livro DFID: *Education and Development in a Global Era: Strategie for Successful Globalisation* (Green et al, 2007). Nele os autores buscam estender o argumento para desenhar conexões com o discurso do desenvolvimento mais amplo do desenvolvimento sustentável.

*education and sustainable development* sustentam que é possível o crescimento econômico por longos períodos combinado com igualdade de renda relativa e coesão social. No estudo são destacados os resultados alcançados por sistemas nacionais em países como o Japão e pelas economias dos tigres do Leste Asiático, especialmente Coreia do Sul e Taiwan. Os autores sugerem que a globalização mudou os termos do desenvolvimento em aspectos relevantes, incluindo o aumento da importância do comércio, do investimento estrangeiro e transferência de tecnologia. Estas alterações, segundo os autores, tornam a educação e as competências cada vez mais centrais para o processo de desenvolvimento. Os países que têm sido mais "bem sucedidos" na globalização até agora têm sido os que já atingiram as condições mais favoráveis de envolvimento com a economia global, afirmam os autores. Eles acreditam que a educação tem sido uma condição prévia essencial para isso (LITTLE; GREEN, 2009).

Nesse contexto, Green (2002) revela ainda, por meio de outra publicação (*Education, globalisation and the role of comparative research*), que a globalização em si ainda não desgastou substancialmente o controle nacional sobre a educação. No entanto, o autor alerta que organismos supranacionais como OCDE e Banco Mundial têm exercido forte influência em países periféricos, favorecendo as políticas educacionais, usando para tanto, estratégias mercadológicas globais e colaborando, inclusive, com considerável apoio financeiro. Mesmo na Europa, onde se busca o fortalecimento das políticas educacionais na tentativa de apoiar uma economia europeia do conhecimento a educação ainda permanece oficialmente uma questão de competência nacional, assinala o autor. Para Green (2002), os governos ainda tentam gerenciar seus sistemas nacionais de educação, pois sabem que este setor continua a ser uma área onde eles ainda têm algum tipo de controle.

Também o Professor Roger Dale (2010) da Universidade de Bristol, Inglaterra, especialista em estudos da globalização apresenta uma análise sobre a interferência da globalização na educação. Revisitando um livro de sua autoria publicado em 1989, com o título *The State and education policy*, onde o objetivo é analisar o papel do Estado nas políticas educacionais, Dale aponta como princípio norteador da análise que a globalização representa uma ruptura e não uma continuidade dos estudos da pré-globalização. Ou seja, o estado atual da educação é

resultado da natureza variável da relação entre capitalismo e modernidade<sup>12</sup>. Há, segundo ele, a necessidade por mudanças radicais nas formas de escolaridade, como por exemplo, de ensino para aprendizagem, uma mudança de conteúdo para competências e a necessidade de aprendizagem ao longo da vida<sup>13</sup>.

Os problemas destacados no livro àquela época, assinala Dale (2010), ainda continuam nas agendas atuais, mas houveram mudanças na sua composição. No capitalismo a educação defendia a legitimidade societal nas quais a educação estava envolvida pois, as seleções da educação eram imprescindíveis para confundir os menos favorecidos que acreditavam que as suas dificuldades era um processo de inadequação deles e não do capitalismo. Enquanto que na globalização neoliberal a competitividade tornou-se a característica dominante e a educação implicada em consegui-la (DALE, 2010).

Na mesma proporção que ocorreram as mudanças na natureza do Estado, também as políticas educacionais mudaram a forma de serem compreendidas segundo concepções de “governança” e do “setor” de educação. Ou seja, o Estado ainda continua em destaque no âmbito das políticas educacionais, mas diante da globalização neoliberal não é mais o mesmo de vinte anos atrás, diz o autor. Dessa forma, o Estado não pode mais ser visto como um fator-chave no entendimento de políticas educacionais, mas que ele deva ser parte da explicação no entendimento de tais políticas. Em outras palavras, os elementos que compõem o denominado Estado-nação precisam ser desagregados e revistos sob a ótica de mundo globalizado, pois o Estado não é mais o único ator na área de educação, mas também o mercado, a comunidade e

---

<sup>12</sup> "A modernização é um conjunto de discursos sobre a mudança social. A modernização não é um paradigma, qualquer que seja o sentido que aquele possa ter; e só ocasionalmente é usada com o mínimo de consistência para justificar o epíteto de teoria. Não há consenso quanto ao que possa constituir o cânone da teoria da modernização. Pelo contrário, é um conjunto difuso de discursos sobre a mudança social" (THERBORN, 2000, *apud* AFONSO, 2013, p. 268). Disponível em: Revista Brasileira de Educação, v. 18, n. 53, abr.-jun. 2014.

<sup>13</sup> Projeto adotado pela União Européia, o conceito de "aprendizagem ao longo da vida é indispensável para a competitividade da economia do conhecimento. Aplica-se a todos os níveis de aprendizagem e diz respeito a todas as fases da vida, bem como às diferentes formas de aprendizagem. O programa "Aprendizagem ao longo da vida" visa dotar os cidadãos das ferramentas necessárias para a promoção do desenvolvimento pessoal, para a integração social e para a participação na sociedade do conhecimento. Os programas Comenius (para as escolas), Erasmus (para o ensino superior), Leonardo da Vinci (para a formação e ensino profissionais) e Grundtvig (para a educação dos adultos), agora reunidos sob a tutela única do programa "Aprendizagem ao longo da vida", contribuem para a realização destes objetivos. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/lifelong\\_learning/index\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/index_pt.htm)>. Acesso em 10/04/2014.

o lar. São necessárias reconceituações radicais para o avanço nas teorizações da educação de forma geral que permitam a construção de uma análise crítica da educação (DALE, 2010).

Para além das divergências entre ser a favor ou contra a fragmentação dos sistemas nacionais de educação, não se pode refutar ou mesmo fechar os olhos aos efeitos que a globalização, nas últimas décadas, teve nas relações entre o Estado e os sistemas educativos. Com a intensificação da busca pela vantagem competitiva na área internacional, afloram intensas pressões sobre os sistemas de educação nacional colocando num plano secundário o papel da educação, especialmente no campo da igualdade de oportunidades sociais e na formação da cidadania e coesão nacional (SEIXAS, 2001).

Contribuindo um pouco mais para esta discussão, buscamos no *Journal of Studies in International Education* uma publicação de autoria dos professores Philip Altbach e Ulrich Teichler (2001), cuja abordagem principal refere-se à **internacionalização do ensino superior** e o **intercâmbio acadêmico** no atual ambiente globalizado. Intitulado *Internationalization and Exchanges in a Globalized University*, o texto revela que a internacionalização da universidade é um resultado inevitável da globalização econômica vindo desde o final do século XX e adentrando agora, o século XXI. Também no texto os autores apontam outras tendências que afetam o papel internacional das universidades, incluindo a diversificação, a expansão, a privatização, dentre outros. Considerando o papel singular que as universidades representam à sociedade, os autores lembram que elas passam a assumir, no limiar do século XXI, uma centralidade sem precedentes no mundo do conhecimento, isso porque, afirmam, elas fornecem pesquisa básica que permite que a inovação ocorra. Elas também são a fonte de formação para o pessoal necessário às indústrias baseadas em serviços do conhecimento deste novo século (ALTBACH; TEICHLER, 2001).

Além de enaltecer a relevância do ensino superior na sociedade do século XX e enfatizar que este nível de ensino deva crescer ainda mais no século XXI, Altbach e Teichler (2001) reforçam a tese e se arriscam a dizer que a expansão continua em vários sistemas de ensino superior ao redor do mundo, com previsões de 20 milhões de matrículas nas IES até o final das duas primeiras décadas deste século, sendo a maior parte desse crescimento nos países em desenvolvimento. Eles lembram que o momento é favorável para o ensino superior

considerando sua internacionalização, e elencam alguns aspectos para ilustrar tal situação como o modelo acadêmico adotado no mundo inteiro (decorrente da universidade medieval européia); o mercado cada vez mais globalizado para acadêmicos e professores; o uso do inglês em nível internacional, não apenas para as comunicações de pesquisa, mas também para fins de ensino; a educação à distância e o uso da Internet para o ensino e a pesquisa; a "harmonização" das estruturas de graduação, cursos, créditos e mecanismos relacionados à avaliação e medição do progresso acadêmico, dentre outros.

No entanto, os autores ressaltam que este mesmo ambiente de economia globalizada também apresenta barreiras de forma a inibir a internacionalização, como por exemplo, a escassez de recursos, pressão para as necessidades locais e imediatas, o conservadorismo inato de grande parte da profissão acadêmica e outros envolvidos na gestão das universidades, o medo de perder tradições acadêmicas em nível local ou nacional, etc (ALTBACH; TEICHLER, 2001).

Neste cenário, Altbach e Teichler (2001) sinalizam que é preciso que as instituições de ensino superior busquem fazer uma reavaliação de seus programas e estratégias internacionais a partir dessa nova configuração. Também assinalam que intercâmbios, relações universitárias, padrões de mobilidade e acordos internacionais e regionais entre as universidades estão todos passando por um processo de realinhamento.

Colaborando com este pensamento, Castro e Neto (2012) também veem na internacionalização do ensino superior uma importante estratégia para o posicionamento dos países no mundo globalizado. Na opinião destes autores essa estratégia deve ser reconfigurada para atender as novas necessidades decorrentes das mudanças ocorridas no final do século passado e início deste, dentre as quais destacam: o aumento do acesso à informação, necessidade de inserção dos países na sociedade do conhecimento, redução de custos de formação e um melhor aproveitamento da infraestrutura de comunicação.

Nesse contexto, estes mesmos autores chamam atenção para a concepção de internacionalização que se deseja adotar: se pela **perspectiva da solidariedade** defendida pela UNESCO; se pela **tendência mercantilista** sustentada pela Organização Mundial do Comércio (CASTRO; NETO, 2012).

Examinando a "Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e ação", aprovada em outubro de 1998, é possível observar alguns pontos que orientam a questão da internacionalização do ensino superior sob os auspícios da UNESCO. Um deles, exarado no art. 15 da referida Declaração, diz que:

o princípio da solidariedade e verdadeira parceria entre instituições de ensino superior em todo o mundo é fundamental para a educação e formação em todas as áreas para ajudar a compreender melhor as questões globais, o papel da governação democrática e recursos humanos qualificados na sua resolução, e da necessidade de conviver com diferenças culturais e valores (UNESCO, 1998, p. 112)

Outra orientação estabelecida nesse mesmo artigo é a de que os valores advindos da cooperação internacional baseado na solidariedade, no reconhecimento e apoio mútuo, devem converter-se equitativamente em parcerias que resultem em benefícios a todos os envolvidos, de forma especial aos países menos desenvolvidos. Também no referido artigo está contemplada a necessidade em se estabelecer políticas que propiciem facilidades nos trâmites para a mobilidade estudantil (UNESCO, 1998).

Atualmente, como bem nos lembram Castro e Neto (2012), existe um novo conceito de cooperação internacional, mais ampliado, diferente da forma anterior que a definia apenas como uma fonte de financiamento externo. A ideia, hoje, é de que a cooperação internacional deve converter-se num instrumento para a internacionalização dos sistemas de educação superior, objetivando políticas mais dinâmicas, incluindo com isso temáticas e prioridades regionais. Como dizem os autores, é isso que faz com que ela seja considerada cada vez mais "um meio para o desenvolvimento institucional, envolvendo atividades conjuntas entre as universidades, configurando-se com uma integração com fins mútuos" (CASTRO; NETO, 2012, 74).

Importante notar que as orientações indicadas pela UNESCO, ainda em 1998, foram reafirmadas durante a Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, realizada em Paris, entre os dias 5 a 8 de julho de 2009. Na oportunidade, foi publicado um comunicado com os principais pontos debatidos na referida Conferência. No item que trata da "internacionalização, regionalização e globalização" reafirmou-se que a "Cooperação internacional na educação superior deve ser baseada na solidariedade e no respeito mútuo,

além de na promoção de valores humanísticos e diálogo intercultural" (UNESCO, 2009, p. 4). Também no documento está explícito que as IES ao redor do mundo "têm uma responsabilidade social de ajudar no desenvolvimento, por meio da crescente transferência de conhecimentos cruzando fronteiras, especialmente nos países subdesenvolvidos, e trabalhando para encontrar soluções comuns para promover a circulação do saber" (UNESCO, 2009, p. 4). Complementando, o documento sugere para esse enfrentamento a criação de Redes de universidades internacionais, parcerias para pesquisa, e o intercâmbio de estudantes e pesquisadores.

Conforme exposto anteriormente, outra concepção de internacionalização da educação é aquela vislumbrada pela lente da Organização Mundial do Comércio (OMC), onde a concepção de educação vincula-se à ideia de serviço, ou seja, vista como uma mercadoria, e que por sua vez deve ser regulada pelo mercado. Assim o sendo, a educação inevitavelmente perde sua dimensão de direito humano, portanto, universal e de responsabilidade do Estado (CASTRO; NETO, 2012).

Essa visão da educação como mercadoria, defendida pela OMC, nasceu através da proposta de inclusão da educação como serviços por intermédio do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS), que conforme Azevedo<sup>14</sup>, tem por referência "o modelo comercial de transnacionalização da educação superior, que estimulam os *policy makers* europeus para um modelo de integração assente na concorrência e na formação de um mercado mundializado de educação superior".

Tomando por base essas duas concepções de internacionalização do ensino superior podemos observar que a cooperação solidária entre instituições de ensino superior não encontra sintonia com os preceitos da atual globalização neoliberal. Conforme descreve Castro e Neto (2012, p. 94),

---

<sup>14</sup> O presente texto atualiza dados e reflexões constantes em dois artigos anteriormente publicados: a) AZEVEDO, M. L. N. Integração Regional e Educação Superior: regulações e crises no Mercosul In: **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, v.1, p. 183-204.); b) AZEVEDO, M. L. N. A Integração dos Sistemas de Educação Superior na Europa: de Roma a Bolonha ou da integração econômica à integração européia In: **Reforma Universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas (SP) : Alínea/Anped, 2006, v.1, p. 171-186.

A globalização, na maioria das vezes, conclama uma ideia de um processo de conformação de um único mundo em escala planetária, em que a eficácia individual e a competência de mercado são os motores do progresso e do desenvolvimento. Todavia, a globalização não consegue romper com as desigualdades regionais, e em algumas situações, concorre para o aprofundamento do *gap* existente entre os países, propiciando uma discrepância nas formas como as regiões e os países se inserem nesse processo.

Sobre a questão do intercâmbio acadêmico, citado anteriormente, Altbach e Teichler (2001) sentenciam que ele permanece em grande parte, um fenômeno norte-sul, com a maioria desses estudantes vindo de países em desenvolvimento para estudar nas principais nações industrializadas. Com o objetivo de melhor ilustrar esta realidade compilamos alguns dados através do *Compendio Mundial de La Educación 2009*, publicado pelo *Instituto de Estadística (UIS)* da UNESCO, cujos resultados indicam que em 2007, o número de alunos matriculados no ensino superior, fora de seus países de origem, chegou a 2,8 milhões, o que representava à época, 53% se comparado aos números de 1999. Isto representa 123.400 alunos a mais que em 2006, um aumento de 4,6% (UNESCO, 2009).

De acordo com a UNESCO (2009), a China é o país que envia o maior número de estudantes (421.000), enquanto que Índia (153.300), Coréia do Sul (105.300), Alemanha (77.500), Japão (54.500), França (54.000), Estados Unidos (50.300), Malásia (46.500), Canadá (43.900) e a Rússia (42.900), enviam quantidades menores. Juntos, estes países respondem por aproximadamente 37,5% de estudantes internacionais do mundo, segundo os *relatórios de acolhimento* de 153 países.

Em nível mundial, os Estados Unidos é o anfitrião da maior quantidade de estudantes internacionais, cifra que se eleva a 595.000 e representa 21,3% do total. Logo em seguida o Reino Unido (351.500), França (246.600), Austrália (211.500), Alemanha (206.900), Japão (125.900), Canadá (68.500), África do Sul (60.600), Rússia (60.300) e Itália (57.300). Estes 11 países são anfitriões de 71% dos estudantes internacionais do mundo, ao passo que 62% se concentra nos seis primeiros (UNESCO, 2009, p. 36-37).

Altbach e Teichler (2001) citam ainda as iniciativas da União Européia (UE), através dos programas SOCRATES, ERASMUS, TEMPUS, entre outros, cuja contribuição tem sido expressiva considerando a mobilidade dos estudantes europeus. Apenas como exemplo, o

sistema ERASMUS (vinculado ao SOCRATES) suporta mais de cem mil alunos por ano na Europa.

Nesse contexto, vale notar o exemplo do Processo de Bolonha. Concebido informalmente a partir da Declaração de Sorbonne (1998), e ratificado oficialmente sob a égide da Declaração de Bolonha (1999), este Processo foi criado com a missão de tornar-se um "espaço europeu"<sup>15</sup> de educação superior altamente integrado e competitivo" (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2007, p. 14). Seu objetivo principal é fazer com que os Estados-membros promovam "a concretização de uma maior compatibilidade e comparabilidade entre os sistemas de ensino superior" (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999), além de promover a "mobilidade e empregabilidade dos diplomados do ensino superior no espaço europeu" (PORTUGAL, 2005)<sup>16</sup>.

A partir de uma perspectiva de política educativa, o Processo de Bolonha busca implementar ações de forma que estudantes de qualquer instituição educativa possam iniciar e concluir seus estudos em nível superior, obtendo um diploma europeu sendo este reconhecido a partir de qualquer universidade de qualquer Estado-membro, tudo isso, "respeitando" as especificidades de cada Estado-membro ou associado. Tais universidades devem assim "funcionar de modo integrado, num espaço aberto antecipadamente delineado, e regido por

---

<sup>15</sup> O site do Espaço Europeu de Educação Superior (EEES), do inglês: *European Higher Education Area – EHEA*, foi lançado em março de 2010, por ocasião da Conferência Ministerial de Budapeste (Viena). Como principal objetivo do Processo de Bolonha, o EEES busca "Garantir que os sistemas de ensino superior na Europa sejam mais semelhantes, compatíveis e coerentes". Disponível em: < <http://www.ehea.info/> >. Acesso em: 25/03/2014.

<sup>16</sup> Estabelecido os objetivos gerais, a Declaração de Bolonha delineou os seguintes objetivos específicos: a) Adoção de um sistema com graus acadêmicos de fácil equivalência [...]; b) Adoção de um sistema baseado essencialmente em duas fases principais, a pré-licenciatura e a pós-licenciatura [...]; c) A criação de um sistema de créditos [...] como uma forma adequada de incentivar a mobilidade de estudantes da forma mais possível [...]; d) Incentivo à mobilidade [acadêmica]; e) Incentivo à cooperação Europeia na garantia da qualidade com o intuito de desenvolver critérios e metodologias comparáveis; f) Promoção das necessárias dimensões a nível Europeu no campo do ensino superior, nomeadamente no que diz respeito ao desenvolvimento curricular; cooperação interinstitucional, projetos de circulação de pessoas e programas integrados de estudo, de estágio e de investigação (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999).

mecanismos de formação e reconhecimento de graus acadêmicos homogêneos à partida" (PORTUGAL, 2005)<sup>17</sup>.

Apesar da Declaração de Sorbonne (1998), que precedeu a Declaração de Bolonha (1999) ter colocado em relevo a importância das instituições universitárias para a construção intelectual, cultural, social e técnica no velho continente, o mesmo tratamento aparenta não ocorrer perante a construção do Processo de Bolonha. De acordo com Lima; Azevedo & Catani (2007, p. 13), "[...] as universidades e outras escolas superiores não só não lideram o processo de integração no sistema europeu, como nem sequer foram auscultadas acerca da sua vontade em participar", alijando assim o protagonismo dessas instituições na tomada de decisões. Ainda segundo estes autores, o Processo de Bolonha tem levado a União Europeia (UE) a uma robusta reforma no ensino superior

[...] a tal ponto que talvez se possa falar de uma espécie de "desnacionalização" da educação superior ou, de outro ponto de vista, de uma decisiva e definitiva "europeização" das universidades e outras escolas superiores, optando por políticas de liberalização e pela necessária harmonização para a emulação e a competitividade, vencendo barreiras e fronteiras tradicionais (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008, p. 12).

Na esteira dessa discussão vale lembrar outra ação implementada pela UE que é o *Espaço Europeu de Investigação* (EEI). Com aparente características que buscam "desintegrar" os sistemas educativos nacionais em suas variadas especificidades, a ideia de se criar esse "espaço" foi lançada em 2000 pela Comissão Europeia e sua meta é estabelecer "uma melhor coordenação das atividades de investigação e inovação nos Estados-Membros e na União" (EUROPA)<sup>18</sup>. Seu objetivo principal é "desenvolver uma 'verdadeira' política comum de investigação" (EUROPA; grifo nosso)<sup>19</sup>. A propósito da criação desse "espaço", Lima (2010) assinala que

---

<sup>17</sup> DGES – Direção Geral do Ensino Superior – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (Portugal). Disponível em: <<http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Estudantes/Processo+de+Bolonha/Processo+de+Bolonha/>> Acesso em: 30/03/2014.

<sup>18</sup> Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm)>. Acesso em: 11/04/2014.

<sup>19</sup> O Tratado de Lisboa estabelece uma base jurídica clara para a criação de um Espaço Europeu da Investigação (artigo 179.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE). Este espaço constituirá um “mercado interno” da investigação e dos investigadores, devendo permitir a partilha de dados, a comparação de resultados, a realização de estudos multidisciplinares, as transferências e a proteção dos novos conhecimentos científicos, bem como o

[...] na Europa, afirma-se, a investigação deve passar a ser útil, socialmente responsável, competitiva, combinando elementos de cooperação e de concorrência. Estes elementos, aparentemente contraditórios, representam no entanto o cerne da lógica de vários "processos" em curso nos domínios da educação e da investigação (Bolonha, Copenhague, Ljubjiana), que venho designando por *convergência sistêmica para a divergência competitiva* (LIMA, 2010, p. 64; grifo do autor).

Ao tratar das orientações que afetam a investigação e os investigadores nas Ciências da Educação, Lima (2010, p. 64) argumenta que ao fixar a investigação como "um dos principais motores do crescimento econômico e da competitividade", o EEI cria novos problemas de relevante impacto nesta área. Segundo o autor,

[...] as tensões entre investigação e prestação de serviços, entre crítica e *expertise*, entre criatividade e utilidade, entre outras, parecem avolumar-se, no quadro do que alguns já designaram por "capitalismo acadêmico", com a correspondente emergência do investigador-empresendedor, agindo em ambiente de concorrência e procurando responder funcionalmente a novos problemas sociais. A educação, conceito em acelerado processo de mutação, que de resto se arrisca a ser politicamente representado como arcaico e substituído por conceitos alternativos, poderá, no limite, vir a ser transformada num campo de intervenção de competentes profissionais da inovação e da indústria do conhecimento, reduzidos à prestação de serviços e subordinados às agendas do Estado, dos setores privados e de toda a sorte de financiadores (LIMA, 2010, p. 63).

Infelizmente, observa-se que com este novo modelo, pautado em "processos" como *Bolonha, Copenhague e Ljubjiana* (LIMA, 2010), surge um aparente movimento que está conduzindo a universidade europeia a uma nova forma de pensar, investigar e agir, renegando inclusive, aspectos de sua diversidade histórico-cultural advindo de contextos políticos pertinentes a cada Estado-nação, abdicando também, tal como em outros continentes, a uma heterogeneidade enriquecedora (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008). É este movimento também que, ao longo das últimas duas décadas e meia, sob a batuta de políticas neoliberalizantes, tem provocado intensas mudanças no equilíbrio das funções social e econômicas da Universidade.

---

acesso aos pólos de excelência e aos equipamentos mais avançados. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm)>. Acesso em: 11/04/2014.

O Estado quer agora forçar as Universidades a serem "relevantes", a aumentarem a sua sensibilidade ao mundo exterior, a estabelecerem ligações com o setor empresarial, no sentido em que isso significa um reforço da função econômica da Universidade. Hoje, o Estado, em vez de proteger a liberdade acadêmica das intervenções e influências externas, toma medidas, se necessário pela via legal, para garantir a interferência do exterior, para funcionalizar a Universidade (AMARAL, 2010, p. 52).

Diante do contexto aqui exposto, vale a pena recuperar o que diz Lima, Azevedo e Catani (2008, p. 14): "é por todas essas razões que a educação superior enquanto bem público, assumindo uma dimensão social e de política pública democrática, surge consideravelmente negligenciada no Processo de Bolonha".

Vimos, portanto, até aqui, os efeitos que a globalização tem exercido nas relações entre o Estado e os sistemas educativos. Na próxima seção, buscamos analisar o papel do Estado no contexto da avaliação e da regulação no ensino superior. Antes, em breve síntese, buscamos contextualizar a reforma do Estado iniciada em vários países a partir das duas últimas décadas do século XX. Estes países, especialmente os mais industrializados e aqueles em desenvolvimento, perceberam que o Estado, na atual configuração, tornou-se incapaz de fazer frente às demandas produzidas pela sociedade contemporânea e com isso passaram a buscar novas formas que pudessem dar ao Estado, condições de superar as dificuldades daquele período. (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010).

### 1.3 O PAPEL DO ESTADO NA AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

Examinando o Relatório do Banco Mundial (1997), observa-se que o Estado exerce forte influência no desenvolvimento econômico e social de um país e com isso busca facilitar enormemente o bem coletivo tornando-se assim, um mediador inigualável para a sociedade. De forma genérica, o Estado pode ser definido como "a organização política que, a partir de um determinado momento histórico, conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado território, aí exercendo, entre outras, as funções de regulação, coerção e controle social" (AFONSO, 2001, p. 17).

Outra definição do Estado bem próxima da que acabamos de descrever é encontrada no texto do cientista político Guillermo O'Donnell<sup>20</sup>, que o caracteriza como o componente especificamente político da dominação numa sociedade territorialmente delimitada. Por sua vez, Oszlak (1997) assinala que este mesmo Estado segue sendo a categoria máxima de *articulação social*, mesmo apesar da intensa depreciação imposta por correntes neoconservadoras. Estas definições nos ajudam a entender o papel do Estado perante a sociedade, ou seja, a influência que esta recebe daquele. Seguindo esta ótica, é papel do Estado, portanto, garantir as regras e estruturas internas que mantêm a sociedade (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Com a eclosão da crise econômica nos anos 80, vários países, em situação de aperto financeiro, passaram a estimular políticas com vistas a promover o ajuste fiscal, além de outras medidas como a liberalização do comércio, a privatização e a desregulamentação. No entanto, apesar dos resultados animadores a taxa de crescimento esperada nesses países não chegou a níveis satisfatórios naquele período. Com isso, a década que se seguiu (1990) foi marcada pela urgência em redefinir o papel do Estado, promovendo sua reforma (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Reformar o Estado, na concepção de Bresser-Pereira (1997, p. 22), é "definir seu papel, deixando para o setor privado e para o setor público não-estatal as atividades que não lhe são específicas". Ou seja, este modelo de reforma é visto como uma maneira de reduzir o tamanho do Estado, delimitando sua abrangência bem como redefinindo o seu papel. Portanto, o que se espera dessa reforma, nos moldes desenhado por este autor, é que o Estado seja bem mais eficiente, isto é, "um Estado menos voltado para a proteção e mais para a promoção da capacidade de competição" (1997, p. 52).

A proposta para debelar a crise e promover a reforma do Estado envolvia, segundo Bresser-Pereira (1997), alguns problemas ou gargalos cujas ações estão correlacionadas aos seguintes temas: delimitação do tamanho do Estado; redefinição do papel regulador do Estado; recuperação da capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas

---

<sup>20</sup> O'DONNELL, Guillermo. Anotações para uma teoria do Estado. Disponível em: <[http://ige.unicamp.br/site/aulas/138/ANOTACOES\\_PARA\\_UMA\\_TEORIA\\_DO\\_ESTADO\\_ODONNELL.pdf](http://ige.unicamp.br/site/aulas/138/ANOTACOES_PARA_UMA_TEORIA_DO_ESTADO_ODONNELL.pdf)> Acesso em: 12/12/2013.

tomadas pelo governo<sup>21</sup>; e o aumento da capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. Outros autores incluem nesta lista fenômenos como a internacionalização dos mercados, pressão por democratização, demanda por serviços de qualidade e a urgente necessidade de implementação de novas tecnologias no sistema produtivo (OSZLAK, 1997; ARAÚJO; PINHEIRO, 2010). São esses, dentre tantos outros, os fatores que provocaram, a partir da década de 1980, a chamada crise do Estado, e que fez muitos países industrializados e em desenvolvimento passarem a perseguir a reforma do Estado.

Assim como em vários outros países, o Brasil também passou por um projeto de reforma do Estado. De acordo com Luis Carlos Bresser Pereira<sup>22</sup> (1999), o objetivo da reforma do Estado brasileiro, iniciada em 1995, foi substituir a administração pública burocrática eivada de práticas clientelistas ou patrimonialistas por uma "nova gestão" que seria implementada como princípios da Nova Gestão Pública (NGP). Consolidada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995a), a proposta de um *novo modelo de gestão* para a administração pública estava consubstanciada nos seguintes termos:

a) descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado; [...] c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico; [...] d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução; e) maior autonomia para as atividades [...] exclusivas do Estado que adotarão a forma de "agências executivas"; f) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta; [...] e g) assegurar responsabilização (*accountability*) através da administração por objetivos (BRASIL, 1995a, p. 6-7).

Uma característica contemplada no Plano Diretor e que gerou protestos de vários segmentos<sup>23</sup> da sociedade neste período, foi a decisão de privatizar empresas estatais que produziam bens e serviços para o mercado. Contemplada no aludido Plano também estava a determinação em terceirizar as atividades de apoio para o setor privado, desde serviços simples como segurança e limpeza, até aqueles que demandavam maior grau de complexidade como os serviços de informática.

---

<sup>21</sup> É o que o autor chama de "aumento da governança".

<sup>22</sup> Foi quem esteve à frente da implementação das reformas enquanto Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado.

<sup>23</sup> Líderes sindicais, Intelectuais, Juristas, Promotores (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Outra característica na reforma do estado brasileiro foi, segundo Bresser-Pereira (1999; 2010), a distinção entre atividades tidas como exclusivas do Estado, e as atividades não exclusivas que deveriam ser realizadas por organizações públicas não estatais. Segundo o autor, essas Organizações Sociais (OS) garantem uma flexibilidade e uma eficiência administrativa maiores.

Sobre as Organizações Sociais, Araújo e Pinheiro (2010) lembram que elas têm autonomia administrativa e financeira e sua relação com o Estado é regulada através de contratos de gestão. Estes contratos, segundo os autores, estão imbuídos de introduzir um conjunto de mudanças na forma de operar da administração pública, na medida em que acordos são firmados para o estabelecimento de indicadores de desempenho, prazos, preços, duração do contrato, formas de avaliação, responsabilidades, multas, critérios de renovação entre outros. A lógica do contrato, segundo os autores, é a de uma lógica centrada no resultado a alcançar (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010).

Outro instrumento jurídico lembrado por Araújo e Pinheiro (2010) e contemplado no Plano Gerencial de Reforma são as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), instituído pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 (BRASIL, 1999). Conforme Art. 1º da referida Lei<sup>24</sup>, qualificam-se como OSCIP "as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei". Sobre as OSCIP, Araújo e Pinheiro (2010, p. 656) esclarecem:

São entidades civis sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, qualificadas pelo poder público, não estando submetidas às normas do direito público, para cumprir entre outras as seguintes finalidades: promoção da assistência social, da cultura; defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, da educação, da saúde, da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, do voluntariado, do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza.

Grosso modo, a política de descentralização e a consequente responsabilização da sociedade civil pelo bem-estar social, considerando o Estado mínimo na garantia e cumprimento dos

---

<sup>24</sup> Vale lembrar que a referida Lei sofreu alterações vide Lei nº 13.019, de 2014 (BRASIL, 2014b).

direitos sociais, constituem os principais elementos da redefinição do Estado, empreendida no transcorrer da década de 1990 no Brasil (NOMA; LIMA, 2009).

### **1.3.1 O Papel do Estado na Avaliação do Ensino Superior**

No decorrer da seção 1.2, tivemos a oportunidade em demonstrar que o Estado tem assumido nas últimas décadas, particularmente nos países centrais e semiperiféricos, uma estratégia de aparente contradição no que diz respeito à educação superior. Primeiro, através da intervenção estatal nos sistemas educativos, e segundo, com uma liberalização e privatização dos referidos sistemas (SEIXAS, 2001). Esta contradição está vinculada ao surgimento de sistemas de educação superior em massa, uso dos mercados como mecanismo de políticas públicas, eclosão das políticas liberalizantes, e pela emergência das políticas da Nova Gestão Pública – NGP. (AMARAL, 2010). Nesse contexto, procuramos nesta seção demonstrar o papel que o Estado exerce na avaliação do ensino superior.

Observa-se, atualmente, que a relação entre Estado e ensino superior converge para o estímulo às forças do mercado, mas ao mesmo tempo, fortalece o Estado configurando-o com o *status* de Estado avaliador ou supervisor. Esta nova forma de atuação do Estado coloca a *avaliação* como um dos principais instrumentos das políticas educacionais na contemporaneidade (AFONSO, 1999, 2001; SEIXAS, 2001; LEITE; GENRO, 2012).

O Estado Avaliador teve sua ascensão na década de 1980, no entanto, bem antes deste período os governos já praticavam tais atividades. Conforme Guy Neave (1998), precursor da expressão "Estado avaliador", a avaliação sempre esteve presente nos processos de decisões políticas, especialmente quando as instituições públicas demandam controle e conhecimento dos gastos públicos. E é exatamente as questões vinculadas aos gastos sociais, aumento da demanda pelo ensino superior e o reconhecimento das limitações do modelo de controle estatal que vinha sendo empreendido para manter os sistemas de ensino superior na era pós-industrial que levaram ao surgimento do Estado avaliador (NEAVE, 1998; SEIXAS, 2001).

Ao revisitar algumas de suas principais características, Almerindo Janela Afonso (2013), discorre sobre o Estado avaliador a partir de três fases distintas. A primeira delas ocorreu a partir da *vaga avaliadora* verificada nos países capitalistas centrais durante a década de 1980,

expandindo-se em seguida, para outros países do sistema mundial. Esta vaga avaliadora ocorreu a partir das transformações sociais, políticas e culturais estimuladas pela *viragem neoconservadora e neoliberal* verificada neste período. No entanto, o que se pode ter de consensual entre as correntes de pensadores é que a avaliação passou a constituir-se, a partir desse período, como um dos eixos estruturantes das reformas da administração pública, sendo inclusive, o termo *Estado avaliador*, adotado em vários outros domínios das políticas públicas e educativas (AFONSO, 1999; 2013).

É neste período também que as políticas pautadas no Estado keynesiano e do bem-estar social começam a se esvaziar dando espaço de forma constante e progressiva às políticas econômicas e sociais neoliberais (SGUISSARDI, 2009). Em outras palavras,

o Estado deixou de ser o provedor de benefícios e serviços que a sociedade utiliza para superar seus problemas e passou a exercer severo controle de forte fiscalização. Observa-se aí uma transferência de ênfase. No primeiro caso, a avaliação tinha o propósito de analisar a eficácia dos programas com a finalidade de torná-los melhores e mais produtivos em termos sociais. No segundo, prevalece a lógica do controle e da racionalidade orçamentária, que efetivamente significa cortes de financiamento e rebaixamento da fé pública. (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 46).

No contexto dessas reformas e com a crise econômica mundial iniciada na década de 1970, a avaliação neste período assume características diferentes daquelas anteriores, ou seja, estratégias de gestão similares àquelas empreendidas nas empresas começam a invadir os sistemas educativos na busca por uma maior eficácia do capitalismo, esvaziando, portanto, os princípios de igualdade e ampliação do acesso à educação, típicos de períodos anteriores (DIAS SOBRINHO, 2002).

Outros elementos que podem ser evidenciados nesta primeira fase e que contribuíram para o surgimento do Estado avaliador, além da massificação da educação superior, avanço do ensino privado e a utilização da regulação pelo mercado (NEAVE, 1998; AMARAL, 2010), é a adoção de mecanismos da *accountability* apoiados em *testes estandardizados* e em *rankings* escolares, considerados por vários autores (SEIXAS, 2001; DIAS SOBRINHO, 2002; AMARAL, 2010), como formas tecnocráticas, coercitivas e autoritárias de prestação de contas e de responsabilização de instituições educativas. Expressão originária da língua inglesa e sem uma tradução para a língua portuguesa, a *accountability* tornou-se mais

popularmente conhecida como a capacidade de *responsabilização* (MELO, 2007), apesar de alguns autores (CAMPOS, 1990) expressarem que a sociedade brasileira atual ainda não está amadurecida para uma *accountability* nos padrões de países desenvolvidos. No campo da educação a *accountability* busca, por um lado, avaliar a performance de estabelecimentos escolares particularmente aqueles relacionados aos objetivos curriculares de referência, e por outro, métodos de sanção positiva e negativa na intenção de corrigir as práticas recorrentes com o propósito de ajustamento aos objetivos a serem alcançados (MAROY, 2013).

A segunda fase do Estado avaliador, conforme periodização de Afonso (2013), tem início na década de 1990, período, aliás, influenciado fortemente por organismos internacionais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial. Esta influência está vinculada ao alcance de projetos internacionais no campo da avaliação comparativa por meio da performance obtida por alunos em vários países. Exemplo da influência desses organismos é o *Programme for International Student Assessment (PISA)*<sup>25</sup>, que é classificado como um instrumento de regulação transnacional baseado na geração de conhecimento (COSTA, 2011). Sobre estas avaliações comparadas, Afonso assinala que elas

Espalham-se mundialmente porque muitos países periféricos e semiperiféricos continuam a perseguir objetivos de modernização, seduzidos por ímpetos de progresso (ou de desenvolvimento) conectáveis com agendas educacionais de países capitalistas centrais ou altamente desenvolvidos (ainda que estas agendas pareçam neutras ou benévolas por serem veiculadas por organizações internacionais prestigiadas como a OCDE). Mais especificamente, é a crença nos postulados das teorias da modernização e da neomodernização (e do *efeito-demonstração*) que subjaz a esta obsessão e expansão avaliativa, a que adere, talvez acriticamente, uma grande parte dos países do sistema mundial (AFONSO, 2013, p. 276).

A terceira fase, designada por Afonso como "pós-Estado-avaliador", é, na verdade, um conjunto de pressupostos que mesmo não estando ainda definidos pode vir a estabelecer-se em um novo ciclo vinculado ao processo de expansão capitalista das políticas de privatização

---

<sup>25</sup> O PISA – Programa para a Avaliação Internacional de Estudantes – é um estudo internacional trienal que tem como objetivo avaliar os sistemas de educação em todo o mundo, testando as habilidades e o conhecimento de estudantes de 15 anos de idade.. Os testes aplicados no PISA, segundo OCDE, não estão vinculados diretamente ao currículo escolar. Estes testes são elaborados no sentido de avaliar em que medida o aluno, ao final do ensino obrigatório, pode aplicar seu conhecimento a situações da vida real e ser preparado para a sua contribuição à sociedade. Os países que participam dos sucessivos inquéritos do PISA (avaliação trienal) podem comparar o desempenho de seus alunos ao longo do tempo e avaliar o impacto das decisões de política educacional. Disponível em: <<http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>> Acesso em: 21/06/2013.

e mercadorização da educação, especificamente, a avaliação. De acordo com o autor, esta fase busca intensificar, a partir de lógicas neoliberais, a "exacerbação de processos de transnacionalização da educação e aumento da mercadorização e mercantilização no âmbito do ensino superior" (AFONSO, 2013, p. 278). O autor coloca em xeque as intenções e interesses que países centrais junto com organizações internacionais têm na elevação dos níveis educacionais de países periféricos e semiperiféricos por considerar que esteja havendo uma contradição, pois, como se sabe, o sistema capitalista corre atrás do lucro e da acumulação (AFONSO, 2013). Por último, e fazendo projeções para o futuro, este autor assinala que na fase pós-Estado-avaliador a avaliação, particularmente na educação superior, afastar-se-á paulatinamente dos domínios do Estado nacional, todavia, ela permanecerá nas agendas de organizações internacionais e dos países centrais.

### **1.3.2 O Papel do Estado na Regulação do Ensino Superior**

Barroso e Viseu (2003) recordam que o modelo político-administrativo que serviu de referência ao desenvolvimento dos sistemas públicos de educação no período pós-guerra se esgotaram em meio à crise do petróleo, crise do Estado-Providência, incursão das políticas neoliberais, globalização da economia dentre outros fenômenos políticos e econômicos. Com isso, diferentes ações com vistas à sua reestruturação passaram a acontecer, seja nos países desenvolvidos ou naqueles em desenvolvimento, fazendo com que tais movimentos oscilem naquilo que os autores denominam de "dois grandes extremos":

um dos extremos, corresponde ao desenvolvimento de políticas alternativas globais que visam à substituição radical do modelo existente e dos princípios de "serviço público" em que se baseava. Essas políticas seguem um modelo neoliberal de "gestão centrada na escola" e assumem o objetivo expresso de criarem um "quase-mercado de educação" e de introduzirem a lógica econômica que lhe está subjacente, na organização e no funcionamento da escola pública (BARROSO; VISEU, 2003, p. 900).

Enquadram-se, neste caso, as práticas promovidas (no período de 1980 a 1990) por regimes conservadores como o Reino Unido, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia. Também neste grupo podemos incluir as medidas impetradas através de vários programas educativos apoiados e financiados por organizações internacionais como OCDE e o Banco Mundial,

direcionados tanto aos países da América Latina quanto àqueles pertencentes ao ex-bloco soviético (BARROSO; VISEU, 2003, p. 900).

O outro extremo corresponde à adoção de iniciativas mais pontuais que, sendo, muitas vezes, do mesmo tipo de algumas das medidas anteriores, não assumem o objetivo expresso de substituir globalmente o modelo de serviço público existente, mas, sim, de introduzir ajustamentos ou melhorias no sistema, com a intenção de corrigir aquilo que os seus promotores consideram ser os seus defeitos mais nefastos. É o que acontece, por exemplo, na Alemanha, Noruega, ou, particularmente, nos países da Europa do sul, como Portugal, Espanha, França, Itália. (BARROSO; VISEU, 2003, p. 900).

Barroso (2005) afirma que estamos vivendo um momento de recomposição das relações entre Estado e mercado, especialmente no que tange ao fornecimento e financiamento dos serviços públicos, incluindo, a educação. O autor enfatiza que, com o fracasso da reforma econômica de tendência liberal imposta a vários países do mundo, não se pode aceitar medidas paliativas de "justa medida" entre Estado e mercado como aquelas tendências indicavam. Ele defende não ser possível ficar refém da falsa dicotomia entre estes dois modelos (BARROSO, 2005). A solução passa, segundo Barroso e Viseu (2003, p. 917), "por um reforço da dimensão cívica e comunitária da escola pública, restabelecendo um equilíbrio entre a função reguladora do Estado, a participação dos cidadãos e o profissionalismo dos professores, na construção de um bem comum [...]".

Baseado no exposto acima, optamos por fazer, ainda que de forma breve, alguns apontamentos acerca do papel do Estado na regulação no ensino superior. A "regulação" assumiu nas duas décadas finais do século XX um importante papel nos debates acerca dos novos arranjos pelos quais os Estados nacionais estão passando. Considerado um termo polissêmico (LESSARD, 2006), a "regulação", enquanto ato de regular, pode ser definida, como "norma, preceito ou regulamento por que se deve reger uma corporação, um indivíduo etc"<sup>26</sup>. No domínio educacional, o termo "regulação" associa-se ao objetivo de "consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas" (BARROSO, 2005, p. 727). Na economia, por sua vez, o termo é usado para

---

<sup>26</sup> Dicionário Michaelis. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=regula%E7%E3o>> Acesso em: 16/06/2014.

"identificar a intervenção de instâncias com autoridade legítima (normalmente estatais) para orientarem e coordenarem a ação dos agentes econômicos (a regulação dos preços, a regulação do comércio, da energia etc.)" (BARROSO, 2005, p. 728). O termo também recebeu incremento da teoria dos sistemas, sendo vista como uma função essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema (físico ou social) estando, portanto, associada aos processos de retroação (positiva ou negativa) (BARROSO, 2005).

Além dessas interpretações aqui sumarizadas, Barroso (2005) nos lembra que o uso do termo "regulação" no domínio internacional sobre políticas educacionais, muda muito a depender dos contextos linguísticos e administrativo dominantes. Ele recorda que num primeiro contexto a regulação aparece associada à reforma da administração do Estado na educação e sua modernização. Tal acontecimento ocorre, segundo o autor, baseado num contexto linguístico francófono e em países dominados por uma administração centralizada e burocratizada. A este respeito ele comenta:

A referência à "regulação" aparece como resultado de um certo efeito de moda (ou *aggiornamento* linguístico), com o fim de reforçar a imagem de um Estado menos prescrito e regulamentador e de uma "nova administração pública" que substitui um controle direto e *a priori* sobre os processos, por um controle remoto, e *a posteriori* baseado nos resultados. A referência a um "Estado regulador" pressupõe, nesta perspectiva, o reconhecimento e a existência de unidades autônomas no sistema e é utilizada como expressão de uma certa modernização da administração da educação pública que evolui, como sublinha Demailly (2001) falando do caso francês, de um quadro normativo baseado na "obrigação de meios" para um outro, baseado na "obrigação de resultados" (BARROSO, 2005, p. 732).

Num segundo contexto, continua o autor, a ocorrência do termo regulação surge associada, por oposição, ao conceito de "desregulação". Neste caso, comenta Barroso (2005, p. 732):

A oposição regulação/desregulação, pretende sublinhar uma ruptura com os modelos "tradicionais" de intervenção do Estado na coordenação e pilotagem do sistema público de educação. Isto ocorre, sobretudo num contexto linguístico anglo-saxônico e, principalmente, em países, onde se verificaram mudanças políticas de cariz conservador e neoliberal. Nestes países o que está em causa não é uma simples alteração dos modos de regulação pelo Estado, mas a substituição parcial da regulação estatal por uma regulação de iniciativa privada através da criação de quase mercados educacionais. [...] Neste sentido, a "regulação" (entendida como a intervenção das autoridades governamentais na prestação de um serviço público) é vista como um "movimento" oposto à "privatização" (entendida como a transferência para

autoridades não-governamentais, com fins ou sem fins lucrativos, do controle e prestação desses mesmos serviços).

Recuperando o que foi discutido na seção 1.3, a Nova Gestão Pública (NGP) tem suas raízes deitadas na experiência do setor privado e seu objetivo pautado na busca da economia e no alcance da eficiência e eficácia nos serviços públicos. Seguindo esta lógica, Amaral (2010) nos leva a entender que a NGP motivou a invasão do conceito tradicional de governo, apoiados nos valores acadêmicos e na colegialidade, por conceitos e atitudes de gestão vindos do setor privado. Ele lembra que a implementação da NGP foi seguida por uma utilização dos mercados pelo estado como instrumentos de política pública. No entanto, lembra o autor, é preciso estar ciente das imperfeições no modelo de competitividade propugnado pelo mercado<sup>27</sup>.

Apoiado nos estudos de Leslie e Johnson (1974), Amaral alerta que a regulação pelo mercado apresenta obstáculos difíceis de serem suplantados uma vez que o mercado "terá que ser perfeitamente competitivo para ter uma eficiência ótima para a sociedade" (2010, p. 53).

Citando exemplo, ele lembra que

A crise atual do capitalismo, com incidência muito particular nos EUA mostra, porém, que pelo menos os mercados de capitais sem um mínimo de regulação produzem resultados iníquos sob o ponto de vista da equidade social, para além de poderem entrar em colapso. Como argumentam Boyer e Drache "na ausência de tais mecanismos de vigilância [do estado] o oportunismo do setor privado e os interesses corporativos irão distorcer de forma dramática o alegado ajustamento fácil entre a oferta e a procura" (2000, pp. 6-7) (AMARAL, 2010, p. 53).

Complementando, o autor adverte para os perigos da ausência de regulação estatal, pois, ainda que ela não possibilite a máxima eficiência na elaboração e implementação de políticas públicas, não se correrá o risco de que os lucros sejam privatizados e os prejuízos socializados (AMARAL, 2010). Nesse sentido, Amaral destaca que as dificuldades e problemas encontrados na regulação estatal estão diretamente ligados àqueles típicos das democracias representativas e à inabilidade de alguns setores da administração pública em produzir e

---

<sup>27</sup> Segundo David Dill "(...) um mercado é uma forma de organizar a troca de bens e serviços com base no preço, em vez de outros critérios, como os da tradição ou da escolha política (1997, *apud* AMARAL, 2010, p. 53).

distribuir bens e serviços. Por outro lado, e aqui com base nos estudos de Van Vught (1997) e Thys-Clément (1995), Amaral afirma que,

[...] a regulação pelo mercado (Van Vught, 1997, p. 220) é deficiente quando aplicada a bens e serviços a que associam externalidades elevadas. Como um mercado é um meio de permutar bens e serviços com base no preço, os compradores avaliarão o preço em termos de benefícios privados ignorando ou tendo em pouca conta os benefícios sociais adicionais (externalidades). É por esse motivo que o estado intervém, podendo mesmo determinar que parte do percurso educativo dos cidadãos seja obrigatório (Thys-Clément, 1995). Outros problemas associados à regulação pelo mercado livre são a tendência para a constituição de monopólios – área em que é frequente a intervenção dos governos – e o que Van Vught (1997, p. 221) chama "imperfeições do mercado", tais como o fato de os preços não refletirem apropriadamente o grau de escassez do produto ou a existência de falta de informação ou de informação assimétrica – por exemplo, o fornecedor ter mais informação sobre os produtos do que o cliente. (AMARAL, 2010, p. 54).

De fato, a informação ou a falta dela, como diz o autor, é um assunto que demanda prudência e merece atenção no contexto da regulação do ensino superior. A informação é um item essencial considerando o funcionamento dos mercados. De acordo com Amaral (2010), existem três razões para o Estado regular as instituições: primeira: o ensino superior é um "bem de experiência" – só se percebe se se gosta estando lá dentro, não é como comprar um carro, por exemplo, fazendo uma demonstração (*test drive*) antes de comprá-lo; segunda: é uma "compra" rara e em regra, quem obtém um diploma, o faz apenas uma vez na vida; terceira: os custos para se mudar de instituição ou de curso no meio do caminho são altos. Para Amaral, a confluência simultânea destas três características é uma justificativa plausível para que o estado intervenha e promova a regulação de forma a proteger os alunos e suas famílias. Seguindo esta lógica,

[...] os governos criaram mecanismos de avaliação da qualidade e de acreditação, quer com o objetivo da defesa do consumidor, quer como meio de prestar informação aos "clientes" do ensino superior para permitir que façam escolhas no mercado de ensino superior. A divulgação dos resultados das avaliações dos cursos e/ou das instituições pelos governos pretende fornecer aos alunos e às famílias a informação necessária para a promoção de escolhas economicamente racionais. (AMARAL, 2010, p. 54).

Um exemplo característico deste tipo de atuação foi dado pelo Brasil com a implementação do "Provão". Implantado durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique

Cardoso, o "Provão" foi um dispositivo de regulação estatal com critérios vinculados ao mercado, onde os *rankings* se tornaram mecanismos de concorrência entre as IES (BARREYRO; ROTHEN, 2006). Sobre o Provão, Barreyro & Rothen (2006, p. 959) recordam que apesar das diretrizes preverem punições nos casos de resultados negativos do exame, "na prática não houve nenhum efeito punitivo, senão de divulgação midiática e publicitária em procedimentos de autoregulação típicos de mercado". Assim, independente do tipo de regulação que se esteja adotando (estatal ou de mercado), a eficiência na elaboração e implementação de políticas públicas poderão ter resultados imprevisíveis, ou seja, ser ou não eficientes (AMARAL, 2010).

### **1.3.3 A Regulação do Ensino Superior no Brasil**

No Brasil, a política de regulação para a educação superior começou a desenhar-se a partir do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) que, conforme Carneiro e Novaes (2009), expressava-se no esforço do governo em estabelecer um aparato normativo de regulação buscando um alinhamento aos principais processos avaliativos.

Nesse aspecto, a partir da Lei nº 9.131 (BRASIL, 1995b) e da Lei nº 9.394/1996 (LDB), foram gradualmente implementados os novos mecanismos de avaliação/regulação, como o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como "Provão"; o Questionário sobre as condições econômicas do aluno; a Avaliação das Condições de Ensino (ACE), realizada através das comissões externas de especialistas (visitas *in loco*); a Avaliação das Condições de Oferta (ACO); e a Avaliação Institucional dos Centros Universitários (SINAES, 2009).

A partir de 2004, no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o Ministério da Educação passa a revisar as políticas de avaliação, regulação e supervisão do sistema de ensino superior, quando novas medidas são incorporadas, sem no entanto, nas palavras de Carneiro e Novaes (2009, p. 83), "alterar a base de orientação estabelecida no governo anterior". A principal medida adotada foi a implantação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), por conta da Lei nº 10.861, que ficou conhecida como "Lei do Sinaes". De acordo com o SINAES (2009, p. 6), a regulação "[...] compreende o processo documental e a verificação *in loco*, por especialistas selecionados, das condições acadêmicas existentes com vistas ao credenciamento de IES, à autorização e reconhecimento de cursos". Por outro lado, a

avaliação institucional "é um processo desenvolvido por membros internos e externos de uma dada comunidade acadêmica, visando promover a qualidade acadêmica das instituições em todos os seus níveis, nos termos da sua missão própria" (SINAES, 2009, p. 6).

Examinando a Lei supracitada, verifica-se que seu objetivo é "assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes" (Art. 1º). A melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão de sua oferta e o permanente aumento de sua eficácia institucional, estão entre suas principais finalidades (SINAES, 2009). Vale destacar, no contexto da "Lei do Sinaes", a criação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES<sup>28</sup>, órgão colegiado, com a função de coordenar e supervisionar o SINAES (SINAES, 2004).

Comparando-se os dois últimos<sup>29</sup> modelos de avaliação adotados no país, Provão e SINAES, percebe-se que o primeiro recebeu duras críticas pelo fato de se prestar a *rankings* de cursos e instituições, sem oferecer "bases técnicas que garantissem credibilidade a essas classificações" (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 208); o segundo, mais complexo e robusto, foi concebido, em sua forma original, como um sistema que tem como ideias centrais, entre outras, "as de integração e de participação" (SINAES, 2009, p. 91). Vale ressaltar que este último também recebeu críticas por ter abandonado os ideais estabelecidos na proposta original. No capítulo 3 desta tese fazemos uma discussão mais ampla sobre os dois modelos.

Seguindo os rumos da regulação no ensino superior do país, destacamos a publicação do Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação no sistema federal de ensino (BRASIL, 2006). Conforme consta em seu Art. 1º, tais funções estão assim distribuídas:

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

---

<sup>28</sup> A seção 4.3.2 apresenta em detalhes a estrutura e o funcionamento da CONAES.

<sup>29</sup> No capítulo 3 desta tese tratamos dos modelos que precederam o Provão e o SINAES.

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

§ 3º A avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade (BRASIL, 2006, p. 1).

Considerando o parágrafo 3º citado, observa-se que a avaliação é dispositivo básico para a regulação, ou seja, a segunda pressupõe a primeira. Também no Art. 3º do referido Decreto é possível encontrar a seguinte redação fazendo alusão à regulação no ensino superior:

As competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação serão exercidas pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação – CNE, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES [...] (BRASIL, 2006, p. 1).

Rothen e Barreyro (2009) nos lembram que, por ocasião de sua publicação o Decreto 5.773<sup>30</sup> ficou conhecido como "decreto ponte", fazendo alusão ao papel que o mesmo passaria a exercer entre a avaliação e a regulação. De acordo com os autores, a homologação deste decreto foi uma tentativa de diminuir a quantidade de normas promulgadas por diversos órgãos do MEC até então.

Importante observar que não estão contempladas no âmbito do referido Decreto as instituições de ensino superior estaduais, uma vez que estas são reguladas pelos respectivos sistemas estaduais de educação em sintonia com o que está estabelecido na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/96).

Oportuno destacar também, no contexto da regulação do ensino superior, a criação da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA). Criada pela Portaria MEC nº 1.027 (BRASIL, 2006b), sendo, atualmente, regida pela Portaria Normativa nº 40 (BRASIL, 2007), a CTAA é um órgão colegiado cujo objetivo consiste em "aumentar a participação da comunidade acadêmica no acompanhamento dos processos de avaliação das instituições de educação superior e dos cursos de graduação" (BRASIL, 2006a, p. 1). À CTAA compete:

---

<sup>30</sup> O decreto ponte recebeu alterações através dos Decretos nº 5.840 (13/07/2006); nº 6.303 (12/12/2007) e nº 6.861 (27/05/2009).

- I – julgar, em grau de recurso, os relatórios das comissões de avaliação *in loco* nos processos de avaliação institucional externa e de avaliação dos cursos de graduação;
- II – realizar a seleção final dos integrantes do Banco de Avaliadores do SINAES – BASis, conforme legislação;
- III – decidir sobre exclusão de avaliadores do BASis;
- IV – zelar pelo cumprimento das diretrizes do SINAES; e
- V assessorar o INEP sempre que necessário (BRASIL, 2008, p. 1)

Coerente ao que está exposto no Art. 4º da referida Portaria, a CTAA é composta por três representantes do INEP (sendo o seu presidente, obrigatoriamente, o presidente da CTAA) um da CAPES, dois da CONAES, um da SESU, um da SETEC, um da SEED, e mais dezesseis docentes com notória competência científico-acadêmica oriundos de diferentes áreas do conhecimento (BRASIL, 2008). Sobre esta Comissão, Rothen e Barreyro (2009) observam, a partir de sua composição, a forte influência que pode ser exercida pelo governo, não apenas pelos órgãos representados na Comissão, mas também pela prerrogativa que tem o(a) Presidente e seu Ministro da Educação em indicar os membros não governamentais.

Há que se destacar que, na mesma portaria (da CTAA) foi regulamentado o Banco de Avaliadores (BASis) do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que constitui-se em "cadastro nacional e único de avaliadores selecionados pelo INEP para a constituição das comissões de avaliação *in loco*" (BRASIL, 2006a, art. 2º). Apoiado no que está exposto no Art. 2º, parágrafo 1º, o funcionamento do BASis deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e transparência, eficiência e economicidade, segurança jurídica, interesse público, e melhoria da qualidade da educação superior (BRASIL, 2006a).

Considerando a necessidade de promover alterações nas funções de regulação, supervisão e avaliação de cursos e instituições de ensino superior, o Ministério da Educação publicou, em 12 de dezembro de 2007<sup>31</sup>, a Portaria Normativa nº 40. Com o objetivo de simplificar, racionalizar e abreviar o trâmite dos processos relacionados, esta Portaria passou a ser

---

<sup>31</sup> Republicada por ter saído, no DOU nº 239, de 13/12/2007, Seção 1, págs. 39 a 43, com incorreção no original. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/download/superior/2011/portaria\\_normativa\\_n40\\_12\\_dezembro\\_2007.pdf](http://download.inep.gov.br/download/superior/2011/portaria_normativa_n40_12_dezembro_2007.pdf)> Acesso em: 06/05/2013.

considerada um marco no processo regulatório do ensino superior do país. Conforme consta em seu Art. 1º, esta Portaria estabelece que:

A tramitação dos processos de regulação, avaliação e supervisão de instituições e cursos superiores do sistema federal de educação superior será feita exclusivamente em meio eletrônico, no sistema e-MEC, e observarão as disposições específicas desta Portaria e a legislação federal de processo administrativo, em especial os princípios da finalidade, motivação, razoabilidade, moralidade, interesse público, economia e celeridade processual e eficiência, aplicando-se, por analogia, as disposições pertinentes da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2010, p. 1)

O Sistema e-MEC é uma plataforma baseada na Internet que permite às instituições do ensino superior fazerem o credenciamento e o recredenciamento, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos, além de dar entradas e acompanhar processos (MEC)<sup>32</sup>. Conforme consta no Art. 7º da Portaria 40/2007 (BRASIL, 2010), caberá ao Ministro da Educação indicar a pessoa para coordenar o Sistema e-MEC, cabendo às Diretorias de Tecnologia da Informação do MEC e do INEP sua execução operacional. Em que pese a operacionalização do Sistema e-MEC no âmbito dos sistemas de ensino superior dos Estados, a Portaria 40 estabelece, em seu capítulo IX, Art. 61-I, que:

[...] a cooperação com os sistemas de ensino superior dos Estados e do Distrito Federal, para os processos de avaliação de instituições e cursos, no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), com base no art. 1º, § 2º da Lei nº 10.861, de 2004, será realizada nos termos desta Portaria Normativa (BRASIL, 2010, p. 36).

Ainda no contexto da cooperação entre os sistemas federal e estaduais, a Portaria 40, por meio de seu Art. 61-J, observa que:

A cooperação será formalizada mediante acordo firmado entre o Conselho Estadual de Educação (CEEs) ou instância correspondente do sistema estadual ou do Distrito Federal e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com a interveniência da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) ((BRASIL, 2010, p. 37).

---

<sup>32</sup> MEC – Ministério da Educação. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=136&Itemid=782&msg=1](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=136&Itemid=782&msg=1)> Acesso em: 23/05/2014.

Dando sequência aos atos legislativos que dão suporte à regulação do ensino superior do país, é possível observar que, em 2011, no início do primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff, foi criada, através do Decreto nº 7.480 (BRASIL, 2011) e alterada pelos Decretos nº 7.690 (BRASIL, 2012a) e nº 8.066 (BRASIL, 2013a), a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES). Vinculada ao Ministério da Educação esta Secretaria é responsável pela regulação e supervisão de instituições de educação superior públicas e privadas pertencentes ao Sistema Federal de Educação Superior. Além de zelar pelo cumprimento da legislação, a SERES assume como tarefa encorajar a elevação da qualidade neste nível de ensino, estabelecendo para isso diretrizes com vistas a expansão de cursos e instituições<sup>33</sup>.

Dentre as competências atribuídas à SERES, podemos destacar as seguintes: formulação de políticas para a regulação e supervisão da educação superior; a responsabilidade pela autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais, presenciais e à distância; a emissão de pareceres para os processos de credenciamento e credenciamento de IES; a supervisão de IES e cursos de graduação com vistas ao cumprimento da legislação educacional; o estabelecimento de diretrizes para elaboração dos instrumentos de avaliação de instituições e cursos de educação superior, dentre outras (BRASIL, 2012d).

São estes, portanto, alguns dos principais atos legislativos que permearam os processos de regulação no ensino superior do país, considerando os dois mandatos de FHC, dois de Lula, e o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff. Sem dúvida, um considerável avanço em relação a este tema. No entanto, é preciso chamar atenção para os rumos os quais tomarão a regulação do ensino superior do país, considerando a proposta apresentada pelo ex-ministro da educação Aloizio Mercadante para a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – INSAES<sup>34</sup>. Em tramitação na Câmara dos Deputados (em

---

<sup>33</sup>

Disponível

em:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16717&Itemid=1142](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16717&Itemid=1142)> Acesso em: 12/09/2014.

<sup>34</sup> O Projeto de Lei (PL), cuja relatoria é do Deputado Waldenor Pereira (PT-BA), passou, em 12 de junho de 2013, pela Comissão de Educação e Cultura (CEC) e caminha para as comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

regime de prioridade), o Projeto de Lei 4372/2012<sup>35</sup>, de autoria do Poder Executivo, tem como objetivo principal "fortalecer" os mecanismos de avaliação e supervisão da educação superior no Brasil, conforme consta em seu Art. 2º (BRASIL, 2012, p. 2).

Autarquia federal com personalidade jurídica de direito público e com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério da Educação (conf. Art. 1º), o INSAES assume, caso o Projeto de Lei (PL) seja aprovado, a árdua missão de atuar na **regulação** e **supervisão** da educação superior do país, papel que até então vem sendo exercido pela SERES. Além de assumir as atividades da SERES, o INSAES assumirá também as complexas atividades de **avaliação** *in loco* dos cursos de graduação das Instituições federais e privadas, que hoje estão vinculadas ao INEP (BRASIL, 2012, p. 2). Ou seja, está sendo desenhada uma agência estatal com amplos poderes, tanto na regulação e supervisão, quanto na avaliação.

Percebe-se, conforme proposta apresentada, que a avaliação, a regulação e a supervisão assumem centralidade nesse novo Instituto, com o Ministério da Educação envidando esforço por meio de uma ação conjunta para "melhorar" a eficiência do sistema, buscando com isso promover um ensino de qualidade para a população, além da rigidez que se promete na área das aquisições, fusões e cisões conforme contempla o inciso XII do Art. 3º do aludido Projeto.

Até que ponto a criação desse Instituto é salutar para os processos de avaliação, regulação e supervisão da educação superior do país? Difícil dizer. Fato é que, por ocasião das reuniões da CONAES<sup>36</sup> percebeu-se certo desconforto por parte de alguns de seus Conselheiros em relação ao Projeto de Lei (PL). De acordo com eles a CONAES deveria ter sido avisada antecipadamente para colaborar na elaboração do PL, fato que não ocorreu. Outras reclamações se deram nos seguintes termos: a) é papel da CONAES analisar e avaliar o referido PL e se posicionar diante de seus conteúdos, buscando assegurar os avanços realizados no SINAES desde sua implementação, em 2004, e garantir um processo constante

---

Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=554202>>  
Acessado em: 12/07/2013.

<sup>35</sup> Projeto de Lei Nº 4.372, de 2012 (BRASIL, 2012b). Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – INSAES, e dá outras providências. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=554202>>. Acesso em: 12/07/2013.

<sup>36</sup> Reuniões Ordinárias 91ª, 92ª, 97ª, e 98ª de 20/11/2012, 18/12/2012, 18/06/2013 e 16/07/2013 respectivamente.

de aperfeiçoamento; b) uso indevido do termo "acreditar instituições" no PL, considerando que este termo não está adequadamente definido e conceituado; c) O PL, no seu Art. 3º, estabelece que a avaliação da educação e sua regulação seriam realizadas no âmbito da mesma instância, mas no SINAES os dois processos são desenvolvidos de forma separada, conforme recomendado em literatura internacional; d) o PL estabelece que a realização da avaliação dos cursos deve ser de responsabilidade do INSAES enquanto a realização da avaliação dos estudantes será feita pelo INEP, fragmentando com isso o processo avaliativo dos cursos; e) A Lei 10.861 prevê parcerias entre a CONAES e os sistemas estaduais, coisa que não está contemplado no PL (Atas CONAES, 91 e 92 de 20/11/2012 e 18/12/2012, respectivamente).

Outra mudança que se observa, a partir da Lei do INSAES, é com relação à composição da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), que passará a ter a representação de um membro do INSAES, e este será o seu presidente. Esta configuração, contida no Projeto de Lei acaba por destoar da ideia inicial do SINAES que era dar à CONAES, através de ampla participação da comunidade acadêmica, a missão de indicar os rumos da avaliação no ensino superior do país.

Em suma, observa-se que o Poder Executivo no âmbito das justificativas apresentadas, deseja que o INSAES atualize os dispositivos de avaliação e supervisão empreendidos na educação superior do país até agora, tornando-os mais eficiente e eficaz, tudo isso com vistas aos critérios de qualidade tão comentados ao longo da proposta. Nesse contexto, ações como a criação do INSAES confirmam o que Rothen e Barreyro, (ao discutirem sobre a mudança de órgãos responsáveis pela definição dos padrões de qualidade e a participação de tantas agências) classificam como "embate político em torno da definição do que seria qualidade na educação superior brasileira" (2009, p. 745).

## 2 A QUALIDADE NO CONTEXTO DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Abordamos neste capítulo a questão da qualidade na educação, de modo geral, e a qualidade na educação superior, de forma mais específica. A qualidade, no contexto da educação, é um tema complexo e que demanda esforço para sua correta compreensão. São várias as perspectivas em que o tema pode ser abordado, daí o grau de complexidade e amplitude do debate. Neste estudo, o ponto de vista que se deseja adotar na abordagem sobre a qualidade está diretamente vinculado ao seu aspecto social. Ao defendermos que a qualidade da educação passa pelo aspecto social, delimitamos, naturalmente, os rumos que serão tomados na discussão.

### 2.1 CONCEPÇÕES DA QUALIDADE NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Muito discutida na literatura, a *qualidade*, por vezes, pode provocar interpretações diferentes dependendo do enfoque que se dê, especialmente se estiver ligada ao campo educacional. Trata-se, de acordo com Blanco *et al*, (2007, p. 25) de "um conceito com uma vasta gama de significados, muitas vezes incompatíveis entre diferentes atores, porque implica um juízo de valor sobre o tipo de educação que se quer para formar um ideal de indivíduo e de sociedade". Nesse aspecto, os fatores que condicionam o tipo de qualidade que se deseja da educação podem ser variados, como por exemplo, os ideológicos, os políticos, os culturais, etc, e por conta disso não se consegue uma coesão em seu significado, até porque, nas palavras destes autores "tais fatores são dinâmicos e mutáveis, de modo que a definição da qualidade da educação também varia em diferentes períodos, de uma sociedade para outra, e de um indivíduo ou grupo para outros" (BLANCO *et al*, 2007, p. 25).

Concordando com este pensamento Dourado; Oliveira e Santos (2007, p. 3) indicam que a discussão da qualidade da educação deve se dar em uma perspectiva polissêmica, uma vez que esta categoria implica em múltiplas significações. Complementando, estes autores esclarecem que:

[...] Tendo em vista a complexidade da temática é fundamental problematizar e apreender quais são os principais conceitos e definições que embasam os estudos, as práticas e as políticas educativas, sobretudo nas

últimas décadas, bem como as dimensões e os fatores que apontam para a construção de uma educação de qualidade para todos. Os conceitos, as concepções e as representações sobre o que vem a ser uma Educação de Qualidade alteram-se no tempo e espaço, especialmente se considerarmos as transformações mais prementes da sociedade contemporânea, dado as novas demandas e exigências sociais, decorrentes das alterações que embasam a reestruturação produtiva em curso [...] (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p.3).

Seguindo este raciocínio, Dias Sobrinho (2008a, p. 91) chama atenção para a necessidade de se "distinguir os conceitos de qualidade que têm suas raízes em concepções empresariais, dos que têm suas raízes nas concepções educacionais". De acordo com o autor,

[...] Isto nos ajuda a dizer que a qualidade não é um conceito isolado, mas que só faz sentido enquanto estiver ligado a suas finalidades sociais. Para a educação superior, o conceito de qualidade deve levar em conta os compromissos públicos e os papéis sociais que correspondem a essas instituições (DIAS SOBRINHO, 2008a, p. 89).

Apoiado nos estudos de Dourado e Oliveira (2009, p. 203), podemos definir a educação como "[...] elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas, contribuindo, contraditoriamente, desse modo, para a transformação e a manutenção dessas relações". Ao analisar o conceito de qualidade da educação, considerando seus vários significados e dimensões, estes mesmos autores compreendem a qualidade,

[...] com base em uma perspectiva polissêmica, em que a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidencia e define os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social" (2009, p. 202).

Davok (2007, p. 506), por seu turno, esclarece que a "qualidade em educação", no contexto dos sistemas educativos, admite uma variedade de interpretações dependendo da concepção que se tenha sobre o que esses sistemas devem proporcionar à sociedade.

Uma educação de qualidade pode significar tanto aquela que possibilita o domínio eficaz dos conteúdos previstos nos planos curriculares; como aquela que possibilita a aquisição de uma cultura científica ou literária; ou aquela que desenvolve a máxima capacidade técnica para servir ao sistema produtivo; ou, ainda, aquela que promove o espírito crítico e fortalece o compromisso para transformar a realidade social, por exemplo (DAVOK, 2007, p. 506).

Ao revisitarmos a literatura especializada é comum encontrarmos a afirmação de que a qualidade na educação superior é presença constante nas agendas das instituições, sejam elas governamentais ou educacionais (BLANCO, *et al.*, 2007). Mas o que leva este tema a estabelecer tal centralidade nesses organismos? De pronto, verificamos que várias são as razões: aumento da competitividade econômica, melhora nos indicadores qualitativos de cidadania, ampliação nas condições de empregabilidade, entre outras. No entanto, observamos que duas outras razões se constituem as mais relevantes, como nos informa Dias Sobrinho. A primeira, refere-se ao forte crescimento das matrículas e instituições que em alguns países atingiram o nível de massificação, e a segunda "foram as questões estruturais externas as que mais pressionaram a educação superior a colocar a qualidade no centro da agenda" (DIAS SOBRINHO, 2008a, p. 91).

Desde la sociedad, desde los gobiernos, y especialmente desde el mercado, se han producido fuertes presiones para realizar importantes cambios en el significado mismo de la educación superior, en sus funciones y atribuciones en el mundo de la economía global (DIAS SOBRINHO, 2008a, p. 92).

Somando-se a isso, o autor afirma que a partir desse movimento, outros estão surgindo, inclusive, buscando uma reconceitualização da qualidade no mundo acadêmico, caracterizando desta forma duas posições antagônicas:

[...] por um lado, os esforços que buscam implantar na educação superior a linguagem, lógicas, estratégias e práticas exitosas da indústria, e, por outro, a luta pela preservação do *ethos* acadêmico e de seus valores mais identificados com a autonomia, os interesses públicos e as especificidades da ciência no trabalho de investigação e formação (DIAS SOBRINHO, 2008a, p. 91-92).

Nesse sentido, no intuito de entender melhor a influência exercida pela qualidade na educação superior, buscamos, nos próximos parágrafos, contextualizar estas posições, apresentando algumas concepções da qualidade, bem como a relação desta com os aspectos sociais da educação.

Dias Sobrinho (2008b) aborda aspectos relacionados à qualidade e comenta das dificuldades quanto ao posicionamento conceitual do termo na área educacional. Abreu Júnior (2009), que também desenvolve estudos nesta área, assume a mesma posição ao declarar as dificuldades em se estabelecer conceitos dizendo ser uma tarefa ingrata, especialmente no campo

educacional. Sguissardi (2009, p. 278), também pesquisador do tema, assim descreve a qualidade na educação superior:

[...] é um fato tão presente no cotidiano das IES que não mais pode ser ignorado, seja na sua acepção tradicional, de excelência acadêmico-científica, seja nas suas novas e diversas acepções que vão desde as que se conformam à estrita lógica do mercado, da eficácia e da competitividade mercantil, até as que obedeceriam aos critérios da garantia pública de qualidade.

Assim como os autores, as concepções e estratégias de qualidade no ensino superior são bem diversificadas. Tomemos como exemplo os textos de Morosini, no qual a autora afirma que entre os principais conceitos, "alguns enquadram qualidade na concepção de isomorfismo<sup>37</sup>, articulada à idéia da empregabilidade e à lógica de mercado. Outros a entendem como respeito à diversidade e para outros, ainda, a qualidade vem imbricada ao conceito de equidade" (2001, p. 89). Segundo a autora, tais conceitos são mais categorias aproximativas do que um modelo ideal de avaliação universitária.

De fato, nós da academia, temos um "olhar diferente" para a qualidade. Abreu Júnior (2009, p. 259) traduz esse olhar ao descrever que a academia admite "[...] indicadores e critérios quantitativos para a qualidade, tais como número de professores doutores, de publicações em revistas indexadas, de produções originais das instituições, sobretudo aquelas referentes a teorias e tecnologias inovadoras". Também no aspecto conceitual o autor afirma que a qualidade pode ser entendida "[...] como a menor distância entre o estágio em que a instituição se encontra e o protótipo ideal de instituição" (ABREU JÚNIOR, 2009, p. 259).

Ao contrário da academia, a sociedade tem um "outro olhar" sobre os parâmetros que envolve a qualidade. Nesse contexto, Abreu Júnior (2009, p. 259) apresenta alguns fatores que a ela (sociedade) estão atrelados, quais sejam: "[...] a concorrência nos processos de admissão, a empregabilidade e o sucesso profissional dos seus egressos, a reputação do quadro docente, a suntuosidade das instalações, a aparente [...] inovação tecnológica dos laboratórios...".

---

<sup>37</sup> Semelhança entre indivíduos de espécies ou raças diferentes. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=isomorfismo>> Acesso em: 03/03/2013.

Outra percepção de qualidade, segundo Abreu Júnior (2009, p. 259), é aquela vinculada aos referenciais do mundo da produção os quais podem ser consideradas a partir "[...] da correlação entre metas, objetivos e resultados, ou seja, a diferença entre o que se quer e o que se alcança". O autor comenta ainda sobre a idéia de se conceber a educação superior como "prestação de serviços".

Como, neste caso, a qualidade é determinada pelo grau de satisfação do usuário, busca-se, então, avaliar a opinião dos estudantes, empregadores e egressos. Esta concepção é vista com muita desconfiança pelo mundo acadêmico, sobretudo, por negar a educação como bem público inalienável, por considerar que o cliente da educação é o aluno e não a sociedade e, sobretudo, pela inadequação de seus modelos gerenciais, cujos propósitos institucionais são difusos e não se mostram com a transparência necessária ao julgamento da comunidade acadêmica. (ABREU JÚNIOR, 2009, p. 260).

Ainda no que concerne ao aspecto conceitual, Abreu Júnior afirma que a partir de uma perspectiva *multidimensional*, a qualidade está diretamente ligada à missão e aos valores da instituição. Nesse aspecto, acrescenta o autor,

[...] são eles que indicam uma situação prospectiva ideal e fazem mover a instituição para diminuir o espaço entre a instituição atual e uma situação desejada. Trata-se de um conceito de qualidade que envolve e compromete os seus integrantes e parece não concorrer com as demais concepções, mas, sim, abarcá-las. Não se concebe, como ideal, uma instituição em que as necessidades dos usuários ou beneficiários não estejam satisfeitas ou que se tenham sistematicamente frustradas as suas expectativas, sem deflagrar uma espécie de crise. Tampouco se considera ideal uma instituição incapaz de estabelecer e cumprir suas metas ou objetivos, ou que não se preocupe com o desempenho e a satisfação de seus egressos no campo laboral. (ABREU JÚNIOR, 2009, p. 260).

## 2.2 A QUALIDADE VINCULADA AOS ASPECTOS SOCIAIS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Contribuindo com essa discussão, Ana Luíza Machado afirma que a qualidade da educação deve ir além da eficácia e eficiência, deve, segundo ela, "respeitar os direitos de todas as pessoas, ser relevante, pertinente e equitativa" (UNESCO, 2007, p. 5). No intuito de entender melhor esses elementos vinculados à qualidade, a autora os conceitua nos seguintes termos:

La **relevancia** se refiere al desarrollo de las competencias necesarias para participar en los diferentes ámbitos de la vida humana y construir proyectos de vida con relación a los otros. La **pertinencia** alude a la necesidad de

flexibilizar la enseñanza para que la educación dé respuesta a la diversidad de necesidades de los individuos y contextos. La **equidade** significa asegurar la igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad para toda la población, proporcionando a cada quien los recursos y ayudas que requieren. La **eficacia** y la **eficiencia** son atributos de la acción pública que nos indican en qué medida se alcanzan los objetivos y se usan adecuadamente los recursos destinados a esta tarea<sup>38</sup> (UNESCO, 2007, p. 5, grifos nossos).

Em documento elaborado pela UNESCO (2005), intitulado *Educación para Todos El Imperativo de La Calidad*, é possível observar que os aspectos sociais da qualidade assumem papel relevante na educação, mesmo que as opiniões sejam divergentes em seu aspecto conceitual. Este documento aponta três princípios que devem ser considerados para uma educação de qualidade, quais sejam: o do respeito aos direitos do indivíduo, da pertinência, e da equidade no acesso e nos resultados.

No intuito de melhor compreender o contexto da qualidade vinculada aos aspectos sociais da educação superior, apresentamos a seguir uma breve revisão teórica com o objetivo de evidenciar os contornos da relevância social, da pertinência, da equidade e da responsabilidade social vinculada ao desenvolvimento sustentável, não apenas aqui no Brasil, mas em outros países da região.

### 2.2.1 Relevância e Pertinência na Educação Superior

De acordo com Blanco *et al.* (2007, p. 40), a *relevância* e a *pertinência* são dois conceitos ligados à qualidade da educação e que se relacionam entre si, buscando atender aos seguintes questionamentos: "*educação para quê?*" e "*educação para quem?*". Estes questionamentos sugerem, segundo os autores, reflexões com a finalidade de se buscar o verdadeiro propósito da educação e se eles representam as vontades da sociedade, e não apenas de determinados grupos de poder a ela vinculados.

---

<sup>38</sup> **Relevância** refere-se ao desenvolvimento das habilidades necessárias para participar nos vários campos da vida humana e construir projetos de vida em relação aos outros. A **pertinência** refere-se à necessidade de flexibilizar o ensino para que a educação possa responder às diversas necessidades dos indivíduos e contextos. A **equidade** significa garantir a igualdade de oportunidades de acesso à educação de qualidade para todas as pessoas, proporcionando a cada pessoa com os recursos e o apoio de que necessitam. A **eficácia** e a **eficiência** são atributos da ação pública, que indicam o grau em que as metas sejam cumpridas e usados corretamente os recursos para esta tarefa (MACHADO, 2007, p. 5; tradução nossa, grifos nosso).

Discutir sobre a relevância e a pertinência é relacioná-las ao atendimento dos direitos humanos. Levando-se em conta que a qualidade não é um conceito isolado, e que suas relações devem coadunar de forma harmoniosa aos aspectos sociais, cabe-nos, aqui, algumas indagações: o que é relevância? O que é pertinência? Qual a relação das mesmas com a qualidade no contexto da educação? Existem outras relações estabelecidas por elas nesse contexto? Como resposta, Blanco *et al* (2007) explicitam alguns pressupostos que talvez nos ajudem a encontrar uma direção. Os autores assinalam que "a educação será relevante, na medida em que promoverem a aprendizagem significativa do ponto de vista das exigências sociais e do desenvolvimento pessoal" (BLANCO, *et al*, 2005, p. 40). A **relevância**, na concepção destes autores, pode estar relacionado a "o quê" e "por quê" da educação, isto é, das intenções educativas, das quais outras decisões são condicionadas como as formas de ensinar e avaliar. Neste contexto, os mesmos autores entendem que,

[...] a principal finalidade da educação é conseguir o pleno desenvolvimento da personalidade e da dignidade da pessoa humana, de modo que é relevante se promover a aprendizagem das habilidades necessárias para participar nas várias atividades da sociedade, enfrentar os desafios da sociedade do conhecimento de hoje, ter acesso a um emprego decente, e desenvolver o projeto de vida em relação aos outros, isto é, permitir a socialização e individualização de todos os seres humanos (BLANCO, *et al.*, p. 41).

Ainda segundo estes autores, a relevância pode também referir-se às finalidades que são imputadas à educação, não apenas no seu projeto político, mas, também no social, considerando um dado momento histórico.

O que se pretende alcançar com a educação está condicionado tanto pelas expectativas da sociedade como pelo conceito que temos da própria educação; esta pode ser entendida como elemento de transformação ou como reprodutora da estrutura social" (BLANCO, 2005 *et al.*, p. 41)

No que diz respeito à **pertinência**, utilizamo-nos dos apontamentos de Dias Sobrinho, publicado na obra *Tendências de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, por conta da *Conferencia Regional de Educación Superior – CRES* em 2008. Segundo o autor, a pertinência "se refiere al papel y el lugar de la educación superior en la sociedad, como lugar de investigación, enseñanza, aprendizaje, sus compromisos con el mundo laboral, etc." (DIAS SOBRINHO, 2008a, p. 93).

Buscando expandir a compreensão deste conceito, o autor utiliza-se dos escritos de García-Guadilla para destacar a importância que a pertinência tem nas relações de quem produz e de quem absorve o conhecimento.

A pertinência está ligada a uma das principais características que têm o novo contexto da produção de conhecimento, isto é, a ênfase tendo em conta o meio no qual são incorporadas as instituições de pesquisa e, portanto, a necessidade de uma estreita aproximação entre quem produz e quem se apropria do conhecimento. Por um lado, os apropriadores, ou usuários de conhecimento não são apenas estudantes ou usuários internos, mas as comunidades em que estão as instituições incorporadas, e também, muito importante, os outros níveis do sistema educacional<sup>39</sup>. (GARCÍA-GUADILLA, 1997, *apud* DIAS SOBRINHO, 2008a, p. 93, tradução nossa).

Tomando por base esta explanação, e conforme exposto no dicionário da língua portuguesa<sup>40</sup>, podemos inferir que a *pertinência* traduz-se no sentido de "*pertencer; aquilo que concerne ao assunto; [...] particularidade daquilo que é referente a uma coisa em específico*".

Dias Sobrinho (2008a) considera que a pertinência, sob o olhar da universalidade, pode ser obtida de forma eficaz a partir do envolvimento da organização escolar, por meio de seus atores, no desenvolvimento social, econômico e cultural da sociedade. Considera ainda que,

[...] os sentidos dessa participação são bidirecionais e incluem, em seu movimento, os produtores e utilizadores do conhecimento. Assim, o conhecimento tem um valor público, é pedagógico e contribui para o desenvolvimento social. A aliança entre a qualidade e pertinência rejeita uma possível ligação com as ideias mercantis e lógica de negócios, o que corresponde a uma concepção de educação como um serviço público para a construção democrática e justa para a afirmação da identidade nacional. (DIAS SOBRINHO, 2008a, p. 93).

O autor esclarece também que a educação deve configurar-se como um bem público e um direito de todos. A educação, segundo ele, deve ser organizada num sistema envolvendo todos

---

<sup>39</sup> La pertinencia está vinculada a una de las principales características que tiene el nuevo contexto de producir conocimientos, esto es, el énfasis en tomar en cuenta el entorno en el cual están insertas las instituciones de investigación y, por lo tanto, la necesidad de un estrecho acercamiento entre los que producen y entre los que se apropian del conocimiento. Por un lado, los que se apropian, o sea los usuarios del conocimiento, son no solamente los estudiantes, o usuarios internos, sino las comunidades en la que están insertas las instituciones, y también, de manera muy importante, los otros niveles del sistema educativo<sup>39</sup>. (GARCÍA-GUADILLA, 1997, *apud* DIAS SOBRINHO, 2008a, p. 93).

<sup>40</sup> Dicionário da Língua Portuguesa. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=isomorfismo>> Acesso em: 11/01/2013.

os níveis, formais e informais, onde se inclua a ciência e a tecnologia. Deve haver reciprocidade entre os atores sociais envolvidos, inclusive com expressa participação dos subsistemas de ensino anteriores (DIAS SOBRINHO, 2008a).

Aguilar (2008, p. 178), por sua vez, afirma que "a qualidade e a pertinência são dois conceitos estreitamente relacionados, de forma que se pode afirmar que são como as duas caras de uma mesma moeda". Segundo o autor é preciso observar que termos como qualidade e pertinência não se excluem mutuamente, ao contrário, sua combinação resulta, na maioria das vezes, numa boa qualidade dos sistemas de educação.

Contribuindo com este pensamento, Tunnermann Bernheim e Chauí, ao discutirem as relações da Universidade com a Sociedade, reiteram que a universidade "deve tornar-se mais envolvida com o desenvolvimento social, econômico e cultural, mantendo as características que a distinguem como academia" (2003, p. 11). Além disso, os autores destacam que tais relações têm se tornado o eixo central no que diz respeito à pertinência ou relevância do ensino superior, especialmente no âmbito internacional.

Ao abordar a questão da pertinência ou relevância do ensino superior, há uma tendência de reduzir o conceito para a resposta que deve ser dada às exigências da economia e do setor empresarial. Sem dúvida, o ensino superior deve atender a essas demandas, mas sua pertinência transcende a essas demandas e deve ser analisada a partir de uma perspectiva mais ampla, tendo em conta os desafios e exigências que impõe sobre a sociedade como um todo. (TUNNERMANN BERNHEIM; CHAUI, 2003, p. 11).

Os autores assinalam também que as instituições "têm de ser pertinentes com o projeto educativo, tal como estabelecido em seus objetivos e em sua missão institucional" (TUNNERMANN BERNHEIM; CHAUI, 2003, p. 11). Nessa linha de pensamento e fazendo uma analogia, eles afirmam que:

[...] a pertinência está também relacionada com as responsabilidades do ensino superior e com o resto do sistema de educação, que deve ser a cabeça e não apenas a coroa. Isso tem a ver não só com a formação de professores nos níveis anteriores, mas com a inclusão na agenda de investigação sócio-educativa, a análise dos problemas mais graves que afligem os sistemas educativos; e as possibilidades oferecidas pelas novas tecnologias como meios de expandir e melhorar os serviços educacionais, e as propostas para elevar a qualidade e transformar os métodos de ensino em todo o sistema

educacional".<sup>41</sup> (TUNNERMANN BERNHEIM; CHAUI, 2003, p. 11, grifos do autor).

A *Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe* (CRES), realizada em junho de 2008, na cidade de Cartagena de Índicas (Colômbia), estabeleceu por meio de Declaração assinada por seus signatários que:

[...] a Educação Superior é um direito humano e um bem público social. Os Estados têm o dever fundamental de garantir este direito. Os Estados, as sociedades nacionais e as comunidades acadêmicas devem ser os atores que definem os princípios básicos nos quais se fundamenta a formação dos cidadãos e cidadãs, cuidando para que ela seja pertinente e de qualidade (CRES 2008, p. 3)<sup>42</sup>

Com relação a isso, Dias Sobrinho afirma ser possível perceber o papel que a educação superior deve assumir perante o fortalecimento da identidade e soberania nacional, especialmente nos países em vias de desenvolvimento. Ele advoga que "se o ensino superior é um bem público e sua qualidade deve ser associada com a pertinência, a qualidade e os objetivos nacionais e regionais, sem perder sua perspectiva universal, não pode ser um 'bem público global'". (2008a, p. 94, grifo do autor). Esta posição foi defendida na Declaração da Conferência de Educação Superior na América Latina e no Caribe – CRES 2008:

[...] A educação não pode, de modo algum, reger-se por regulamentos e instituições com fins comerciais, nem pela lógica do mercado. O deslocamento do nacional e do regional em direção ao global (bem público global) tem como consequência o fortalecimento de hegemonias que existem de fato (CRES 2008, p. 3).

Dias Sobrinho (2008a) chama atenção para o fato de que, ao se buscar a educação como bem público *global*, pode-se gerar duas consequências aos países signatários<sup>43</sup>: primeiro, a da abertura para a invasão física e virtual de "instituições transnacionais, muitas vezes de

---

<sup>41</sup> En primer término, las instituciones tienen que ser pertinentes con el proyecto educativo enunciado en sus objetivos y en su misión institucional. La pertinencia también guarda relación con las responsabilidades de la educación superior con el resto del sistema educativo, del cual debe ser cabeza y no simple corona. Esto tiene que ver no sólo con la formación del personal docente de los niveles precedentes, sino también con la incorporación en su agenda de la investigación socioeducativa, el análisis de los problemas más agudos que aquejan a los sistemas educativos; las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías como medios para ampliar y mejorar los servicios educativos, y las propuestas para elevar la calidad y transformar los métodos de enseñanza en todo el sistema educativo (BERNHEIM & CHAUI, 2003, p. 11, grifos do autor).

<sup>42</sup> Disponível em: <[www.unesco.org/ve/dmdocuments/declaracaocres\\_portugues.pdf](http://www.unesco.org/ve/dmdocuments/declaracaocres_portugues.pdf)> Acesso em: 04/06/2013.

<sup>43</sup> O autor está se referindo aos países da América Latina e Caribe.

qualidade duvidosa e sem compromisso com as metas e demandas dessas sociedades onde essas instituições de ensino superior (IES) vão inserir-se prioritariamente como instituições com fins lucrativos" (DIAS SOBRINHO, 2008a, p. 94); e segundo, "a pressão para criar um modelo global e uniforme de educação superior, utilizando-se critérios homogêneos e mecanismos globais de avaliação e acreditação" (DIAS SOBRINHO, 2008a, p. 94).

Depreende-se, a partir deste posicionamento, uma preocupação do autor com os rumos que a educação em geral, e de forma específica, a superior, tende a tomar com o movimento de mercantilização da educação, transformando-a em uma *commodity*. Exemplo disso, pode ser ilustrado a partir da matéria publicada pela Agência Reuters no *site* do jornal Folha de São Paulo<sup>44</sup> em sua edição eletrônica de 22 de abril de 2013, e cujo conteúdo informa que a rede de ensino privado Kroton Educacional e a Anhanguera Educacional (também privada), criaram uma "gigante da educação" no valor de 13 bilhões de reais. Segundo a Reuters, a associação dessas duas maiores "companhias de ensino" privado do país criará um grupo avaliado em cerca de 13 bilhões de reais (REUTERS, 2013, grifos nosso). Assim como a *Folha*, o *Jornal Valor Econômico*<sup>45</sup> também fez destaque à matéria dizendo que as companhias tiveram conjuntamente R\$ 4,3 bilhões de receita bruta em 2012 e possuem mais de 800 unidades de ensino superior em 810 escolas associadas distribuídas por todos os Estados brasileiros (MEIBAK, 2013).

Para que se evite, ou pelo menos, minimize situações idênticas a estas que acabamos de relatar, é necessário que os países, especialmente os que estão em vias de desenvolvimento, busquem esforços conjuntos de cooperação para o fortalecimento de seus sistemas nacionais de educação superior e seus respectivos mecanismos de avaliação e acreditação. (DIAS SOBRINHO, 2008a).

---

<sup>44</sup> REUTERS. União entre Kroton e Anhanguera cria gigante da educação de R\$ 13 bilhões. Folha Online, São Paulo, 22 abril 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/04/1266713-uniao-entre-kroton-e-anhanguera-cria-gigante-da-educacao-de-r-13-bilhoes.shtml>> Acesso em: 23 abril 2013.

<sup>45</sup> MEIBAK, D. Kroton e Anhanguera Educacional anunciam fusão. Valor Econômico São Paulo, 22 abril 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/3095112/kroton-e-anhanguera-educacional-anunciam-fusao>> Acesso em: 23 abril 2013.

## 2.2.2 Qualidade e Equidade na Educação Superior

As discussões sobre a *qualidade* vinculado aos conceitos de *equidade*, inclusive como sendo sinônimos, têm avançado em diversos países da União Européia, América Latina e Caribe (LAMARRA, 2012a; RIZZOTTO; BORTOLOTO, 2011; DIAS SOBRINHO, 2008a; MACHADO, 2007; MOROSINI, 2001). Outro tema vinculado a estes dois, é o da *igualdade*, conforme demonstram estudos de Azevedo (2013) e Lemaitre (2005).

Procurando caracterizar os contornos e a complexidade que envolvem a qualidade e a equidade, Morosini (2001) destaca, a partir de estudos examinados em publicações do *Institut Nacional de Calidad Y Evaluación* (INCE)<sup>46</sup>, duas idéias previamente defendidas naqueles anais: a primeira apresenta a *qualidade* e a *equidade* como sendo *conceitos inseparáveis*; ao passo que a segunda, outorga à comunidade educativa a responsabilidade pela "aplicabilidade e o êxito ou fracasso de políticas educativas de qualidade com equidade" (MOROSINI, 2001, p. 98). Nesse contexto, a autora cita alguns fatores para a busca da qualidade com equidade, quais sejam o de "extensão da educação, tratamento da diversidade, autonomia escolar, currículo/autonomia curricular, participação da comunidade educativa e gestão dos centros, direção escolar, professorado, avaliação e inovação e investigação educativas" (MOROSINI, 2001, p. 98).

Outros aspectos dessa natureza podem também ser encontrados nos estudos de Lemaitre (2005). A autora chama atenção para a complexidade do tema, especialmente a partir do momento em que "o ensino superior passou de uma atividade dirigida a intelectuais e das elites culturais em seus países, para uma atividade de massa" (LEMAITRE, 2005, p. 70). A equidade está normalmente vinculada à idéia de *igualdade de oportunidades*, porém, no caso desta última, só ocorre "quando a disponibilidade de recursos econômicos não se constitui um fator de exclusão da educação superior" (LEMAITRE, 2005, p. 70). Também Blanco *et al* (2005), ao analisarem a relação da equidade vinculada às questões da igualdade, asseveram que,

[...] se partimos do pressuposto de que a equidade é um princípio orientador para a diversidade em torno de uma igualdade fundamental, devemos

---

<sup>46</sup> Órgão vinculado ao Ministério de Educação da Espanha (MOROSINI, 2001).

perguntar quais são as igualdades fundamentais que devem orientar as políticas de equidade da educação. A partir de uma perspectiva de direitos, [...] não apenas igualdade de acesso, é necessário nos movermos em direção a igualdade de condições para todos os alunos e desenvolver seu potencial e alcançar os melhores resultados, ou seja, exercer o direito de aprender. (BLANCO, *et al.*, 2005, 35).

Contribuindo e reforçando o que foi exposto por Blanco *et al* (2005), Lemaitre (2005) busca, no âmbito da educação superior, destacar alguns novos elementos com a intenção de "associar a igualdade de oportunidades a uma combinação de dimensões, todas elas significativas, mas que podem ter efeitos em diferentes pontos da relação entre as condições pessoais ou sociais dos indivíduos e das oportunidades que eles têm (ou não têm)" (LEMAITRE, 2005, p. 70). Vale notar que estas dimensões descritas pela autora caracterizam-se pelas diferenças apresentadas nas ações que cada uma realiza. Elas estão organizadas da seguinte forma: equidade nas oportunidades educacionais, equidade no acesso, equidade na permanência e equidade nos resultados.

Em relação à primeira dimensão – *Equidade nas oportunidades educacionais* – o foco recai sobre "a estrutura do sistema de educação superior e a oferta que este proporciona aos estudantes" (LEMAITRE, 2005, p. 70). Tomando como exemplo o sistema chileno de educação superior, a autora afirma que somente as IES vinculadas à esfera pública, ou que de alguma forma recebem subsídios pelo Estado, é que oferecem oportunidades de acesso e permanência com bolsas de estudo ou recursos subsidiados. Normalmente, as instituições de maior prestígio (que recebem aporte fiscal) são alcançadas por alunos oriundos de classes econômicas mais elevadas, tendo os demais com menores escores, acesso a instituições com menor prestígio e que não recebem incentivo fiscal do Estado. Estes alunos de estratos sociais mais baixos acabam por não terem a possibilidade de escolher o curso que desejam ou mesmo a IES na qual querem estudar.

La consecuencia ineludible de estas características es que la estructura del SES<sup>47</sup> termina siendo un factor clave en la configuración de una educación superior elitista y tradicional, que tiende a promover el ingreso a carreras largas, de corte académico, y que cuando ofrece ayudas económicas a los estudiantes, privilegia a aquellos de alto rendimiento, o cual también está

---

<sup>47</sup> Sistema de Educação Superior (SES) do Chile.

estrechamente asociado a su nivel socio-económico. (LEMAITRE, 2005, p. 72).

Na segunda dimensão – *Equidade no acesso* –, a autora identifica dois pontos importantes que podemos aqui considerá-los. O primeiro está relacionado ao *financiamento dos estudos*, e o segundo, está ligado aos *mecanismos de admissão*. Em relação ao primeiro, a autora considera os diferentes tipos de alunos e situações. Há um grupo de alunos que consegue ascender a uma universidade vencendo as barreiras dos testes e das provas, e conseqüentemente, conquistando uma vaga em uma instituição pública, com maior prestígio; e há o conjunto de alunos que não consegue vencer a barreira das provas e ascender a uma universidade com algum benefício do Estado, e que portanto, são obrigados a financiar seus estudos em instituições privadas. Na maioria das vezes, estes últimos são estudantes advindos de classes econômicas mais baixas, de cidades ou povoados distantes dos grandes centros e com deficiências mais agudas a serem vencidas (LEMAITRE, 2005). No caso do Brasil, por exemplo, parte dessas lacunas estão sendo "superadas" através de programas federais como o PROUNI<sup>48</sup> ou mesmo através da expansão dos Institutos Federais ocorridas durante o governo Lula (2003-2010).

Em relação aos *mecanismos de admissão*, Lemaitre (2005) aponta que as provas são o grande limitador de acesso ao ensino superior. A autora faz alguns apontamentos desvelando injustiças neste processo, inclusive, vinculados às questões culturais onde alunos de classes socioeconômicas mais altas tendem a se sair melhores que os das classes menos favorecidas. A autora destaca ainda a multifuncionalidade das provas de acesso ao ensino superior, várias vezes usadas como instrumento de certificação do ensino médio; mecanismos de seleção para ingresso em certos postos de trabalho; alocação de recursos em instituições de educação superior, etc.

Muchos de los jóvenes que han terminado la educación secundaria no pueden pasar la barrera de la prueba de selección a la universidad – aunque

---

<sup>48</sup> O Programa Universidade para Todos (Prouni) é um programa do Ministério da Educação, criado pelo Governo Federal em 2004, que concede bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em instituições privadas de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros, sem diploma de nível superior. Para concorrer às bolsas integrais o candidato deve ter renda bruta familiar de até um salário mínimo e meio por pessoa. Para as bolsas parciais (50%) a renda bruta familiar deve ser de até três salários mínimos por pessoa. Há ainda outras exigências que podem ser obtidas neste endereço eletrônico: Disponível em: <[http://siteprouni.mec.gov.br/o\\_prouni.php#oque\\_e](http://siteprouni.mec.gov.br/o_prouni.php#oque_e)> Acesso em: 05/03/2013.

su futuro no esté en la academia, sino en otras alternativas de educación postsecundaria –. En aquellos casos en que sus habilidades o destrezas se apartan del modelo académico tradicional, no tienen oportunidades para desarrollarlas, porque el sistema escolar se mide por el éxito en 'la prueba' y por tanto, no puede darse el lujo de distraer tiempo y recursos para formar en áreas que luego no van a ser medidas. Hay aquí una desigualdad de oportunidades que está asociada – aunque no coincide completamente – con las desigualdades socioeconómicas, y que no suele reconocerse como tal (LEMAITRE, 2005, p. 75).

A autora ressalta não ser contra os mecanismos de seleção (provas, testes, etc.) para a educação superior, até porque, segundo ela, "uma das fortalezas do sistema de educação superior é a transparência associada a um mecanismo comum de seleção" (LEMAITRE, 2005, p. 75); todavia, assinala, é preciso estabelecer mecanismos diferentes para formações com diferentes perfis, permitindo ao aluno atingir seus objetivos por meio de variados tipos de avaliações.

A terceira dimensão, por sua vez, caracteriza-se pela – *Equidade na permanência* –, e está vinculada às estratégias desenvolvidas pelo sistema de educação com vistas a promover com equidade a permanência do aluno depois que ele ingressou na IES. A autora cita os seguintes problemas vinculados a esta dimensão: *recursos para subsistência; recursos de aprendizagem; e qualificações*. Ainda segundo a autora, "na prática, estes problemas levam a elevadas taxas de abandono [...], de repetições excessivas e, em outros casos, a prolongar desnecessariamente o ensino superior na maioria dos estudantes. (LEMAITRE, 2005, p. 76).

Por fim, na quarta dimensão, – *Equidade nos resultados* –, a autora põe em relevo o impacto que a educação tem provocado na vida das pessoas atualmente, não só em termos econômicos mas também em termos sociais. Todavia, assinala,

[...] En la actualidad, es posible avanzar la hipótesis de que está siendo más bien un mecanismo de reproducción de la estratificación inicial, por cuanto hay una estrecha asociación entre las oportunidades reales de estudio y el nivel socio-económico del estudiante; así, en la actualidad, en términos de ubicación social posterior, es más significativo conocer la institución donde se estudió que el nivel de estudios alcanzado. (LEMAITRE, 2005, p. 77).

Nesse contexto, vale notar as contribuições de Blanco *et al.* (2005), ao enfatizarem que independente da origem geográfica ou do estrato social da qual tenha vindo o estudante, ele deve "alcançar aprendizagens equiparáveis, segundo suas possibilidades. Ou seja, que as

diferenças de resultados não reproduzam as desigualdades de origem dos alunos ou condições de suas opções futuras" (BLANCO *et al.*, p. 37).

De toda forma, apesar das desigualdades expostas, Lemaitre defende que "a obtenção de um diploma profissional garante melhores condições de trabalho para aqueles que o têm, tanto em termos de renda média como nas taxas de emprego durante o tempo que a pessoa se mantém ativa" (2005, p. 77).

Vale destacar também o trabalho de Rizzotto e Bortoloto (2011, p. 793), que analisam, principalmente, a *equidade* como "uma categoria que tem orientado a intervenção do Estado no campo social e no desenho de políticas públicas na América Latina nas últimas décadas". Em seus estudos, as autoras buscaram, a partir de pesquisas realizadas pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), no início da década de 1990, elementos que pudessem inferir sobre alguns dos fundamentos filosóficos do conceito de equidade (RIZZOTTO & BORTOLOTO, 2011), absorvidos por estas organizações internacionais, em cujos objetivos eram determinar um novo modelo de desenvolvimento para a região. Neste contexto e neste novo modelo, o Estado (re)assumi, "ao menos em relação ao discurso, [...] responsabilidade na redução das enormes desigualdades sociais existentes" (RIZZOTTO & BORTOLOTO, 2011, p. 794).

Se a culpa pelas crises do capitalismo nas décadas de 1970 e 1980 foi atribuída ao Estado, que havia se agigantado e assumido responsabilidades que não eram suas, mas do mercado, devendo, portanto, ser reduzido em tamanho e em funções; paradoxalmente, ao final da década de 1990, esse mesmo Estado é chamado a ajudar a resolver, agora, as sequelas deixadas pelas reformas econômicas colocadas em prática no período de hegemonia neoliberal (RIZZOTTO; BORTOLOTO, 2011, p. 794).

Nesse aspecto, as autoras argumentam que a equidade, contemplada na proposta de desenvolvimento da CEPAL,

[...] fundamenta-se, [...] no pensamento de autores como John Rawls, que se filiam à vertente liberal humanista e se distanciam, em alguns aspectos, do liberalismo conservador. Enquanto este defende o Estado Mínimo e a não-intervenção estatal nos diferentes setores da sociedade, a não ser para garantir o direito à propriedade e à liberdade, aquele, apesar de admitir as desigualdades sociais como naturais e de "obviar" as consequências estruturais da propriedade privada dos meios de produção, atribui certo protagonismo ao Estado, no sentido de que este deve garantir mínimos

sociais para todos os cidadãos, inclusive para que estes possam exercer o direito de liberdade (RIZZOTTO; BORTOLOTTI, 2011, p. 801, grifo das autoras).

Concluindo, as autoras salientam que a partir de pressupostos como estes citados anteriormente, é possível compreender melhor o "tipo de intervenção estatal e o desenho das políticas sociais implementadas, com menor ou maior coerência com esses fundamentos teóricos, em grande parte dos países latino-americanos nas últimas décadas" (RIZZOTTO; BORTOLOTTI, 2011, p. 802). Nesse aspecto e considerando a proposta inicial do estudo, as autoras afirmam que,

[...] O conceito de equidade, incorporado e difundido pela CEPAL e por outros organismos multilaterais, em acordo com a teoria que lhe dá sustentação, não rompe com a ideia de igualdade de oportunidades; vincula-se, genericamente, ao conceito de justiça social redistributiva nos marcos da sociedade capitalista, procurando resolver, com um argumento legitimador teórico e não-histórico, os problemas e as contradições inerentes a esse modo de produção. Equidade, assim compreendida, refere-se a uma ação estatal voltada para os mais necessitados e à igualdade jurídica, mas nunca a uma igualdade material, logo, está longe da utopia marxiana de uma sociedade igualitária entre os homens, onde sejam respeitadas as necessidades e as capacidades individuais (RIZZOTTO; BORTOLOTTI, 2011, p. 802).

### **2.2.3 Responsabilidade Social e Desenvolvimento Sustentável na Educação Superior**

Outra questão a ser recuperada neste estudo e que está vinculada a este contexto diz respeito à *responsabilidade social* e ao *desenvolvimento sustentável*, temas de grande expressão na sociedade contemporânea. Apropriando-nos uma vez mais dos escritos de Dias Sobrinho, percebemos que *desenvolvimento* e *responsabilidade social* vão além dos sentidos empresariais e de mercado. O autor defende que o conceito de desenvolvimento deve submeter-se ao exame crítico da universidade, pois segundo ele, "a educação superior está estreitamente associada a ideias e expectativas de desenvolvimento a partir de múltiplos sentidos: econômico, social, cultural, científico, etc." (DIAS SOBRINHO, 2008a, p. 96). Este autor argumenta que no ambiente global em que vive a sociedade,

[...] o desenvolvimento está associado ao crescimento econômico e ao progresso das bases de produção das riquezas materiais. Neste sentido, cumprir com os requerimentos de qualidade seria ajustar-se ao mercado e realizar adequadamente as funções da economia, em especial no que diz respeito à capacitação profissional e ao fortalecimento industrial. Porém, se

concebermos a educação como bem público cuja missão principal é a realização dos objetivos comuns de coesão e desenvolvimento de uma nação e expansão das liberdades humanas, temos que ir muito mais além de uma visão economicista.[...] a educação superior não pode contentar-se com o sentido economicista e empresarial de desenvolvimento e responsabilidade social" (DIAS SOBRINHO, 2008a, p. 97).

O autor defende também que a *responsabilidade social na educação superior* deve ser diferente daquela praticada no mundo empresarial. Nesse aspecto ele argumenta que:

[...] Involucrada en un nuevo discurso cívico, la *responsabilidad social* practicada por las empresas, incluso las del sector educativo, en general es un subterfugio que busca aumentar los lucros. Se constituye en un *marketing* a partir del cual se puede generar "altos dividendos de imagen pública y social", añadiendo valor a la marca de la empresa (DIAS SOBRINHOa, 2008a, p. 97).

Com este pensamento, Dias Sobrinho chama atenção das universidades para a necessidade de se ir além dos serviços prestados a determinados setores da sociedade, fazendo com que as ações por ela desenvolvidas em prol dessa sociedade sejam desenvolvidas a partir de uma reflexão social em seu conjunto, evitando assim, o viés pautado na lógica liberal e de mercado. Dessa forma, assinala o autor, a responsabilidade social significa "produzir conhecimentos, formar profissionais e fazer cultura em e na realidade na qual uma instituição educativa se insere ativamente" (DIAS SOBRINHO, 2008a, p. 97). Indo além, o autor afirma que antes de ter um "olhar" externo, é preciso "repensar-se a partir de seu interior" (2008c, p. 97). Nesse contexto, utilizamo-nos das palavras de López Segrera quando aduz:

[...] la educación superior tiene una responsabilidad pública fundamental respecto a los contenidos curriculares, la ética y los valores que transmite. La reflexión sobre la contribución y responsabilidad social de las universidades implica una revisión a fondo de su misión. [...] es necesario equilibrar el conocimiento económicamente pertinente con el conocimiento humano y social pertinente. La educación superior puede ser eficaz y eficiente en términos económicos sin ser socialmente pertinente. Es necesaria la pertinencia académica y la social (LÓPEZ SEGRERA, 2012, p. 620).

Em suma, é preciso que a educação busque, dentro de suas condições e no ambiente da pertinência e responsabilidade social "todas as possibilidades e oportunidades de expansão da equidade social em prol de uma civilização mais elevada" (DIAS SOBRINHO, 2008a, p. 97). A universidade "é uma instituição cuja referência é a sociedade e não o mercado", assinala Dias Sobrinho (2008a, p. 98). Dessa maneira, assinala o autor, "em um modelo de

desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento econômico deve harmonizar-se com o desenvolvimento humano, social e ambiental" (DIAS SOBRINHO, 2008a, p. 99).

### 3 A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O objetivo deste capítulo é apresentar os pressupostos teóricos que envolvem o campo da avaliação na educação superior. Buscamos, inicialmente, evidenciar o contexto histórico da avaliação a partir dos estudos de Guba e Lincoln (2011) que as tipificou em quatro abordagens: avaliação como medida (primeira geração), avaliação como descrição (segunda geração), avaliação como juízo de valor (terceira geração), e avaliação como negociação e construção (quarta geração). Autores como Tyler (1975), Stufflebeam (1978), House (1992), Dias Sobrinho (2003), Fernandes (2004) e Bauer (2010), também nos ajudam nesta recuperação histórica da avaliação.

Outro ponto que merece destaque no capítulo diz respeito ao contexto histórico da avaliação institucional no Brasil. Nele fazemos um resgate dos principais modelos de avaliação empreendidos na educação superior a partir da década de 1980. Inseridos ainda neste contexto, apresentamos o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), com seus objetivos, sua finalidade, suas dimensões, princípios, critérios e instrumentos. Ao final da seção, apresentamos de forma sumarizada algumas tentativas empreendidas pelo Ministério da Educação na busca da construção do SINAES.

#### 3.1 EVOLUÇÃO E ABORDAGENS DA AVALIAÇÃO

O surgimento da avaliação caracteriza-se a partir da "consequência de um processo de evolução e reconstrução que envolve inúmeras influências interatuantes" (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 28). Por tratar-se de fenômeno histórico "nem sempre é possível fixar datas exatas para caracterizar as configurações que a avaliação vai adquirindo na dinâmica da vida social em que se insere" (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 16). Todavia, algumas datas aproximadas ou experiências ocorridas podem situar-nos no contexto histórico deste fenômeno.

A avaliação, segundo House, pode ser definida como "a determinação do valor de algo" (1992, p. 43). Ela está vinculada também à ação de "escolher e optar" (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 14). Suas definições são amplas e repletas de significados, por isso mesmo, dignas de não descrevê-las num só momento, pois perderia o seu sentido de conjunto.

Para caracterizar e contextualizar a evolução da avaliação, optamos, inicialmente, pelo estudo de Guba e Lincoln (2011)<sup>49</sup>, que as tipificou em quatro gerações: *avaliação como medida* (primeira geração); *avaliação como descrição* (segunda geração); *avaliação como juízo de valor* (terceira geração); e *avaliação como negociação e construção* (quarta geração), sendo esta última uma abordagem dos próprios autores. Outros estudos apresentam uma periodização de forma cronológica, descrevendo *pari passu* cada fato ou evento conforme ocorriam ao longo do tempo. Em nosso caso, optamos por apresentar os antecedentes históricos a partir da formulação das quatro abordagens estabelecidas pelos autores. Assim, os fatos relevantes que marcaram a história da avaliação estarão inseridos, com ajuda de outros autores, dentro de cada abordagem.

### **3.1.1 Avaliação como medida**

Conforme nos mostra Bauer (2010, p. 317), "a ideia de avaliar sistemas e programas educacionais, tão alardeada no Brasil após os anos 1990, remonta, pelo menos, ao início do século XIX, desenvolvendo-se a partir de pesquisas empíricas de cunho quantitativo". No entanto, Dias Sobrinho nos lembra que "procedimentos avaliativos com dimensão social são muito antigos. [...] há mais de 2 mil anos a China já fazia exames de seleção para os serviços públicos e a velha Grécia praticava a docimasia<sup>50</sup> [...] Em nenhum desses casos se tratava de avaliação escrita" (2003, p. 14).

Guba e Lincoln (2011) destacam que um dos eventos mais relevantes que marcaram o período inicial da avaliação diz respeito aos testes e exames escolares. Por muito tempo eles fizeram parte do cotidiano de alunos que buscavam o conhecimento nos mais variados cursos que se pretendesse fazer. Como exemplo destes testes, os autores citam as pesquisas educacionais desenvolvidas por Joseph Mayer Rice, ainda em 1897, em escolas americanas.

---

<sup>49</sup> Publicado originalmente em 1989, com o título *Fourth Generation Evaluation*, e reeditado pela Editora Unicamp em 2011.

<sup>50</sup> Docimasia – consistia numa verificação das aptidões morais daqueles que se candidatavam a funções públicas (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 15).

As experiências de Alfred Binet<sup>51</sup> também são um referencial desses testes, quando a pedido do governo francês, no início do século XX, Binet promoveu testes em jovens com problemas mentais a partir de técnicas psicométricas. Sua pesquisa com esses jovens o levou, depois de sucessivas tentativas, a estabelecer o termo *idade mental*, que mais tarde, ao redor de 1912, conseguiria "dividir a idade mental obtida pela idade cronológica do sujeito do estudo para determinar o 'quociente de inteligência'" (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 30). Estes e outros tipos de testes acabaram por influenciar o que mais tarde veio a ser chamado pelos autores de **abordagem da mensuração** ou **avaliação de primeira geração**, ou ainda, conforme citado por Dias Sobrinho (2003), período *pré-Tyler*.

Outros fatos e acontecimentos que se mostravam mesmo distantes dos testes, tiveram relação ou alguma aproximação e acabaram por influenciar essa primeira geração. Guba e Lincoln (2011, p. 31) destacam

[...] a legitimação propiciada pela [...] ascensão das ciências sociais. Quando John Stuart Mill recomendou em 1843 a aplicação da "abordagem científica" à pesquisa de fenômenos humanos/sociais, recomendação fundamentada no enorme sucesso dessa abordagem na física e na química do final do século XVIII e início do séculos XIX e na ausência de uma base sistemática para pesquisas em ciências "humanas", ele mal podia prever o entusiasmo com que sua sugestão seria acolhida.

Outros fatores e acontecimentos também ajudaram a compor a construção deste modelo em seus primórdios. Cabe-nos citar o surgimento da *administração científica* (início século XX), tendo em Frederick W. Taylor seu principal precursor. Muito conhecida nos meios acadêmicos, a administração científica fundava-se na aplicação de testes e medições com objetivos claros de extrair a *cientificidade nos processos*, fazendo com que os funcionários abandonassem as práticas empíricas no chão de fábrica e promovessem a eficiência e a eficácia nos processos industriais através de estudos "científicos" previamente elaborados e testados (SANDRONI, 1999). Guba e Lincoln comentam que a experiência da administração científica migrou para as salas de aula, "onde os alunos eram vistos como 'matéria-prima' a ser 'processada' na 'fábrica' da escola, presidida, de maneira suficientemente apropriada, pelo

---

<sup>51</sup> O teste de Binet transpôs rapidamente o Atlântico em 1910, quando foi traduzido por Henry Golddard; em 1916, quando Louis Terman reformou e renormalizou o teste de Binet (agora denominado Stanford-Binet) para aplicá-lo em crianças americanas, o teste de QI tornou-se parte permanente do sistema americano (GUBA e LINCOLN, 2011, p. 30).

'superintendente' escolar" (2011, p. 32, grifo dos autores). É nesse contexto de construção de modelos de avaliação que Dias Sobrinho afirma,

[...] Nos tempos modernos, a indústria veio a fazer amplo uso da avaliação, no sentido de apreciar os resultados das ações de formação ou capacitação, seja para selecionar e classificar os trabalhadores ou como informação útil à racionalização da gestão. Essa avaliação vinculada aos interesses de classificação e seleção guarda estreito vínculo com os processos de complexificação da sociedade (2003, p. 15).

Guba e Lincoln (2011) lembram que essas influências acabaram provocando uma visível proliferação dos testes escolares durante as décadas de 1920 e 1930. É também nesse período, acrescentam os autores, que os termos *mensuração* e *avaliação* passaram a ser usados intercambiavelmente, ou seja, na primeira geração, tida como avaliação da mensuração, avaliação e medida eram sinônimos. Isto é, "a ideia que prevalecia era a de que a avaliação era uma questão técnica que, através de testes bem construídos, permitia medir com rigor e isenção as aprendizagens escolares dos alunos" (FERNANDES, 2004, p. 10).

Conforme apontado por Guba e Lincoln (2011, p. 32), na *avaliação como medida* ou de primeira geração, a "função do avaliador era técnica; ele devia conhecer o arsenal de instrumentos disponíveis para que, desse modo, qualquer variável que desejasse investigar pudesse ser mensurada". Em complemento, Dias Sobrinho (2003, p. 18) afirma que este período referia-se basicamente à "avaliação de aprendizagem, mediante os procedimentos convencionais de testes, provas e exames aplicados aos alunos, para medir rendimentos, sem ainda preocupação com dimensões mais amplas do processo ensino-aprendizagem [...]". Vale também lembrar, conforme Guba e Lincoln (2011), que experiências com esse tipo de avaliação permanecem até os nossos dias, citando como exemplo os testes em larga escala exigidos no ensino médio para acesso às universidades.

### 3.1.2 Avaliação como descrição

Outro período a se destacar é o que compreende a **abordagem descritiva**, ou **avaliação de segunda geração**. Diferentemente da primeira geração, cujo objetivo era avaliar o

conhecimento dos alunos<sup>52</sup> (FERNANDES, 2004), a avaliação como descrição caracterizava-se por avaliar também outros objetos de avaliação, como "[...] os programas, os conteúdos, as estratégias de ensino, os padrões organizacionais e as 'abordagens' em geral" (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 39). Outra característica desta abordagem, conforme Guba e Lincoln, é que ela concentrava-se no alcance dos objetivos, ou seja, pela *descrição* de padrões de pontos fortes e fracos com respeito a determinados objetivos estabelecidos.

Esta abordagem contou com a influência do pesquisador norte-americano, Ralph W. Tyler. De acordo com Fernandes (2004, p. 11), "foi ele quem, pela primeira vez, se referiu à necessidade de se formularem objetivos para que se pudesse definir mais concretamente o que se estava a avaliar". Sobre a *avaliação*, Tyler (1975, p. 98) a definia como "um processo cuja finalidade é verificar até que ponto as experiências de aprendizagem, tais como foram desenvolvidas e organizadas, estão realmente produzindo os resultados desejados". Em complemento ele afirma que:

[...] O processo de avaliação consiste essencialmente em determinar em que medida os objetivos educacionais estão sendo realmente alcançados pelo programa do currículo e do ensino. [...] a avaliação é o processo mediante o qual se determina o grau em que essas mudanças de comportamento estão realmente ocorrendo. (TYLER, 1975, p. 98-99).

Dias Sobrinho comenta que é nessa época (1934) que surge a expressão "avaliação educacional", cunhada por Tyler, e que os objetivos educacionais tornaram-se, nesse período, o centro da avaliação. Considerado por muitos autores como o "pai da avaliação"<sup>53</sup>,

[...] Tyler, já nos anos 30 e 40, tinha uma concepção de currículo como um conjunto planeado e alargado de experiências formativas que ocorriam na escola, destinadas a contribuir para que os alunos pudessem atingir um conjunto de objetivos comportamentais previamente definidos. Avaliação educacional foi a expressão que escolheu para designar o processo de avaliar em que medida os objetivos eram ou não alcançados (FERNANDES, 2004, p. 11).

---

<sup>52</sup> Os autores Guba & Lincoln "[...] hesitam em empregar o termo objeto em relação a seres humanos. O termo original utilizado é *evaluand*, o qual, em respeito à preferência dos autores, optamos por traduzir por sujeito-objeto da avaliação nos casos em que não há especificação se esse "objeto" é ou não humano" (Nota da Tradutora, Beth Honorato, p. 33).

<sup>53</sup> Guba e Lincoln (2011); Madaus e Stufflebeam (2000) *apud* Fernandes (2004).

Apesar de a avaliação neste período ainda continuar eminentemente técnica, ela já não se identifica exatamente com a medida, característica marcante desta fase, ao contrário, a avaliação "se torna mais operativa e centrada nos objetivos educacionais previamente elaborados, que operam como organizadores de todo o processo de ensino e de avaliação" (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 21). Foi assim, segundo Guba e Lincoln (2011, p. 35), "que surgiu o que hoje optamos por chamar de avaliação de segunda geração, uma abordagem caracterizada pela *descrição* de padrões de pontos fortes e fracos com respeito a determinados objetivos estabelecidos".

### **3.1.3 Avaliação como juízo de valor**

Outro modelo de avaliação, conforme descrição de Guba e Lincoln (2011), é a **terceira geração** caracterizada pela inclusão do **juízo de valor** nos procedimentos de avaliação, ou seja, ela permite fixar juízos acerca dos objetos de avaliação. Ela surge, segundo os autores, da urgência em superar as fragilidades encontradas na geração tyleriana. A proposta desta nova abordagem estabelecia um novo papel aos avaliadores, onde estes, além de continuar exercendo as suas funções técnicas e descritivas que as gerações anteriores preconizavam, deveriam também desempenhar o papel de julgadores.

Vale notar a contribuição de Fernandes (2004), que ao comentar a periodização de Guba e Lincoln no que tange a questão da emissão de juízo de valor, esclarece que em fins da década de 1960, todas as abordagens de avaliação, apesar de suas diferenças, estavam em sintonia com este pensamento.

Guba e Lincoln chamam atenção para o contexto histórico em que se deu o surgimento desta abordagem. Segundo os autores, no período de lançamento do satélite *Sputnik*, em 1957, pela então União Soviética, os Estados Unidos sentiram-se incomodados com as "supostas 'deficiências' da educação americana que haviam permitido que os russos ganhassem vantagem na exploração do espaço" (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 36, grifo do autor). Esse receio em ficar para trás na corrida pela conquista do espaço, fez com que os norte-americanos e alguns países mais desenvolvidos da Europa passassem a investir de forma mais intensa na avaliação e na reformulação dos currículos com o fim último de alcançar uma melhor qualidade. (FERNANDES, 2004).

Importante contribuição recebida por esta geração foi a de Michael Scriven<sup>54</sup> (1967), que assinalava ser preciso "julgar tanto os objetivos quanto os resultados" (STUFFLEBEAM, 1978, p. 104). Com este pensamento, Scriven colocava limitações à definição de avaliação proposta por Tyler<sup>55</sup>, por achá-la demasiadamente restritiva, uma vez que tais conclusões poderiam ser prejudiciais caso os objetivos fossem invalidados. Assim, Scriven afirmava que os avaliadores "deveriam avaliar os resultados dos programas, julgar os objetivos dos programas e tirar conclusões sobre o valor global dos programas" (STUFFLEBEAM, 1978, p. 104). Nesse contexto, Scriven define avaliação nos seguintes termos:

consiste simplesmente na coleta e na combinação de dados relativos ao desempenho, usando um conjunto ponderado de escalas de critérios que levem a classificações comparativas ou numéricas, e na justificativa: (a) dos instrumentos de coleta de dados; (b) das ponderações; e (c) da seleção dos critérios (STUFFLEBEAM, 1978, p. 104).

No que diz respeito às funções da avaliação, Scriven estabeleceu a distinção entre avaliação *formativa* e *somativa*, sendo a primeira, vinculada ao desenvolvimento do currículo e a segunda, "para julgar o valor dos currículos após serem elaborados e colocados no mercado" (STUFFLEBEAM, 1978, p. 104-105).

Guba e Lincoln (2011, p. 38) destacam que a partir deste período (1967), vários outros modelos<sup>56</sup> de avaliação surgiram, no entanto, todos com a mesma visão: "o juízo de valor era parte essencial da avaliação. Todos preconizavam, de uma maneira mais ou menos explícita, que o avaliador fosse um julgador (especialista)".

---

<sup>54</sup> Michael Scriven é um filósofo da ciência que muito tem contribuído para o desenvolvimento da teoria de avaliação. Suas três maiores contribuições ao tema foram: o conceito de avaliação formativo-somativa, a avaliação sem referência a objetivos e o Modelo de Comparação de Etapas (*Pathway Comparison Model*). (STUFFLEBEAM, 1978).

<sup>55</sup> O modelo de Tyler buscava "determinar se os objetivos haviam sido alcançados" (STUFFLEBEAM, 1978, p. 104).

<sup>56</sup> Os modelos neotylerianos que abrangiam o próprio Modelo de Fisionomia de Stake (1967) e o Modelo de Avaliação da Discrepância (Provus, 1971); modelos orientados à tomada de decisões, como Contexto, Insumo, Processo e Produto (*Context, Input, Process e Product – CIPP*) (Stufflebeam *et al.*, 1971); modelos orientados a resultados, como o Modelo sem Referência a Objetivos (Scriven, 1973); modelos de mensuração sob o pretexto de experimentação social (Boruch, 1974; Campbell, 1969; Rivlin e Timpane, 1975; Rossi e Williams, 1972); e modelos genuinamente críticos, como o Modelo de Crítica Artística (Eisner, 1979). (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 38).

Apoiado nos estudos de House (1992), Dias Sobrinho (2002) acrescenta que é também a partir deste período até o início da década de 1980, que a avaliação se profissionaliza, onde os avaliadores passam a dar atenção maior à participação, à negociação e aos métodos qualitativos.

Antes de avançarmos para o próximo modelo de avaliação, optamos por apresentar algumas críticas feitas por Guba e Lincoln em relação às três abordagens descritas até aqui. Isso se justifica pois, é a partir dessas críticas que eles defendem a necessidade de uma nova abordagem, no caso, a *avaliação como negociação e construção* (ou quarta geração).

### **3.1.4 Críticas às três primeiras gerações de avaliação**

Guba e Lincoln (2011) afirmam que as três abordagens descritas anteriormente contem algumas *imperfeições* ou *defeitos* que merecem ser evidenciados, quais sejam: a tendência ao gerencialismo, incapacidade de acomodar o pluralismo de valores e comprometimento exagerado com o paradigma científico de investigação. No que diz respeito à *tendência ao gerencialismo*<sup>57</sup>, os autores chamam atenção para a relação entre administrador (contratante da avaliação) e avaliador, onde tal relação pode não ser contestada por outros grupos de interesse e por isso acabar gerando o que os autores chamam de *consequências indesejáveis*, ou, relação *amistosa*<sup>58</sup> de compadrio. "Conceder ao administrador o direito de determinar o formato de uma avaliação significa, na realidade, estar em conluio com ele. [...] estabelecer esse conluio é vantajoso tanto para administrador quanto para o avaliador" (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 41). Algumas situações podem ocorrer a partir deste cenário. Primeiro, "o administrador é efetivamente eximido de responsabilidade. Na medida em que [ele] fica fora da avaliação, suas qualidades e os métodos administrativos que emprega não podem ser questionados e tampouco ele pode ser responsabilizado..." (GUBA; LINCOLN, p. 40). Segundo, a relação entre avaliador e administrador pode se tornar injusta. A este respeito os autores afirmam que,

---

<sup>57</sup> Michel Scriven escreveu amplamente sobre o problema do gerencialismo (1983); a solução que ele oferece para esse problema é o envolvimento com um modelo de avaliação que faça perguntas supostamente interessantes para o *consumidor* e que preste contas a esse grupo. (GUBA e LINCOLN, 2011, p. 41).

<sup>58</sup> "*Relação amistosa*" – Este termo no contexto da avaliação foi primeiramente usado por Michael Scriven. Refere-se a uma proximidade muito forte entre os atores que podem desviar o foco do projeto de avaliação.

[...] O administrador tem o poder supremo de determinar as perguntas que a avaliação tentará responder, a forma como as respostas serão coletadas e interpretadas e a quem os resultados serão divulgados. Obviamente, essas questões são muitas vezes decidida após prévia consulta ao avaliador. Entretanto, em caso de desacordo, a decisão final é do administrador. O único recurso que o avaliador tem é recusar-se a conduzir a avaliação em condições que não lhe agradem. (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 40).

E terceiro, a relação característica entre administrador e avaliador é *privadora de direitos*. De acordo com os autores, a relação contratual prevalece em favor do administrador, cabendo a este a decisão sobre divulgar ou não os resultados. Citando uma célebre frase de Henry M. Brickell, os autores traduzem esta situação da seguinte forma: "Morder a mão que o alimenta passando sempre a impressão de que está apenas lambendo" (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 41).

Outra limitação apontada por Guba e Lincoln (2011) em relação às abordagens citadas anteriormente, refere-se à *incapacidade de acomodar o pluralismo de valores*. Os autores defendem que é preciso levar em conta o pluralismo de valores na avaliação. A indecisão sobre quais valores deveriam prevalecer em uma avaliação (isto é, os valores de quem), evidencia-se como o problema mais importante. Guba e Lincoln (2011, p. 43) contrapõem a ideia de que a ciência é isenta de valores, eles dizem:

Se a ciência não for isenta de valores, então não apenas os resultados estarão sujeitos a interpretações diferentes, mas os próprios "fatos" serão determinados em interação com o sistema de valores em que o avaliador (provavelmente não de valor intencional) se fundamenta. [...] Essa afirmação de isenção de valores em relação às avaliações é completamente evocativa (reforçadora) da tendência gerencialista.

Por fim, a terceira limitação em relação às abordagens descritas, trata do *comprometimento exagerado com o paradigma científico de investigação*. Segundo os autores, quase todos os modelos de avaliação descritos anteriormente (primeira, segunda e terceira gerações), se utilizam do paradigma científico para orientar metodologicamente seus trabalhos. Guba e Lincoln defendem o não uso da avaliação como um processo científico pois consideram que "abordar a avaliação do ponto de vista científico significa perder por completo seu caráter fundamentalmente social, político e centrado em valores" (2011, p. 13).

Estas são, portanto, as críticas feitas pelos autores em relação aos modelos de avaliação apresentados anteriormente.

### 3.1.5 Avaliação como negociação e construção

Os três tipos de avaliação descritos até aqui (primeira, segunda e terceira gerações), configuram-se como o resgate de várias abordagens que foram sendo construídas ao longo da história no campo da avaliação. A **quarta geração** caracteriza-se como sendo uma **avaliação construtivista responsiva**. Conforme prescreve Guba e Lincoln, a *responsividade* é um termo utilizado para "designar uma forma diferente de focalizar uma avaliação, isto é, de escolher [...] parâmetros e limites da avaliação" (2011, p. 47).

Nas abordagens descritas anteriormente os parâmetros e limites foram estabelecidos previamente, ao passo que na "[...] avaliação responsiva, também proposta pela primeira vez por Stake<sup>59</sup> (1975), estabelece parâmetros e limites por meio de um processo interativo e negociado que envolve grupos de interesse e consome [...] tempo e [...] recursos disponíveis" (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 47).

[...] esse modelo assume o ponto de vista de que os resultados da avaliação[...] são *criados* literalmente por meio de um processo interativo que *inclui* o avaliador [...], bem como os vários grupos de interesse ou interessados (*stakeholders*) que são postos em risco pela avaliação. Desse processo surgem uma ou mais *construções* que *são* as realidades daquele caso (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 14, grifos do autor).

Em relação ao termo *construtivista*, os autores afirmam que "é usado para designar a metodologia de fato empregada para conduzir uma avaliação. Suas raízes encontram-se no paradigma de investigação, que é uma alternativa ao paradigma científico..." (GUBA; LINCOLN, p. 47). No que tange ao *método responsivo de focalizar*, os autores esclarecem o seguinte:

---

<sup>59</sup> A avaliação responsiva foi assim denominada por seu autor, Robert Stake, para enfatizar a ideia de que todos os grupos de interesse colocados em risco por uma avaliação têm o direito de apresentar suas reivindicações, preocupações e questões para que sejam consideradas (respondidas), independentemente do sistema de valores que eles adotam. Ela foi criada como antítese da avaliação preordenada ou predeterminada, que pressupõe que o avaliador e o cliente tenham, em conjunto, informações e legitimação para estruturar e implementar completamente uma avaliação, sem precisar consultar outras partes (embora, na prática, essa consulta com frequência ocorra por motivos políticos). (GUBA e LINCOLN, 2011, p. 18-19).

[...] O algoritmo para qualquer processo de avaliação começa com um método para determinar que questões devem ser levantadas e quais informações devem ser coletadas. No caso da avaliação de primeira geração, identificam-se determinadas variáveis e as informações a serem coletadas consistem em pontuação específicas de instrumentos que presumivelmente medem essas variáveis. No caso da avaliação de segunda geração, identificam-se determinados objetivos; as informações a serem coletadas consistem na avaliação da congruência entre o desempenho do aluno e os objetivos definidos. No caso da avaliação de terceira geração, modelos diferentes requerem informações diferentes; portanto, os modelos orientados à tomada de decisões, [...] exigem informações que atendam às decisões a serem tomadas em tempo hábil. (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 47-48)

De acordo com os autores esses elementos de focalização – variáveis, objetivos, decisões etc. – podem ser chamados de "organizadores avançados"; o organizador que um avaliador está usando torna-se aparente tão logo ele levante algumas questões. Exemplificando: "*quais são seus objetivos [ou] a quais decisões esta avaliação deve fornecer informações*" (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 48).

Segundo Guba e Lincoln (2011, p. 48), a avaliação responsiva possui também um *organizador avançado*, que é composto por: "*reivindicações, preocupações e questões* com relação ao objeto de avaliação que são identificadas pelos interessados, isto é, pessoas ou grupos que a avaliação de certa forma coloca em risco".

*Reivindicação* é qualquer alegação apresentada por um interessado (*stakeholder*) que seja favorável ao objeto de avaliação; [...] *Preocupação* é qualquer afirmação que um interessado venha a apresentar que seja desfavorável ao objeto de avaliação; [...] *Questão* diz respeito a qualquer situação sobre a qual pessoas sensatas possam discordar. (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 48).

Relembrando o trabalho publicado em 1981 (*Effective Evaluation – Avaliação eficaz*), Guba e Lincoln (2011, p. 48-49) afirmam que os grupos de interesse sempre existirão. Nesse contexto, eles consideram três classes abrangentes que podem aqui serem sintetizadas da seguinte forma:

- a) Os *representantes* (ou agentes), as pessoas envolvidas na produção, utilização e implementação do objeto de avaliação;
- b) Os *beneficiários*, as pessoas que de alguma maneira tiram proveito do uso do objeto de avaliação;

- c) As *vítimas*, as pessoas que são afetadas negativamente pelo uso do objeto da avaliação (que podem abranger, em virtude de alguma falha no objeto de avaliação, um ou mais grupos considerados beneficiários).

Guba e Lincoln (2011) assinalam também que a *avaliação é responsiva* não apenas pelo fato de procurar detectar diferentes visões entre os interessados, mas principalmente porque responde às questões pertinentes à coleta de informações subsequente. Ainda de acordo com estes autores, cabe ao avaliador o papel de *conduzir a avaliação* de modo que cada grupo confronte e lide com as construções de todos os outros, um processo que eles chamam de *hermenêutico-dialético*. Neste processo, assinalam os autores, "as reivindicações, preocupações e questões originais podem ser resolvidas sem recorrer a novas informações, isto é, informações que ainda não podem ser obtidas de um ou mais dos grupos interessados propriamente ditos" (GUBA, LINCOLN, 2011, p. 50). A *avaliação responsiva*, conforme os autores supracitados, constituem-se de quatro fases:

- a) Na primeira fase, os grupos de interesse ou interessados são identificados e solicitados a apresentar as reivindicações, preocupações e questões que desejarem;
- b) Na segunda fase, as reivindicações, preocupações e questões levantadas por cada grupo de interesse são apresentadas para que todos os outros grupos comentem, refutem, concordem ou reajam de qualquer maneira que lhes apraz;
- c) Na terceira fase, as reivindicações, preocupações e questões que não foram resolvidas cumprem a função de organizadores avançados para a coleta de informações por parte do avaliador;
- d) Na quarta fase, ocorre a negociação entre os grupos interessados, sob a orientação do avaliador e por meio das informações avaliatórias que foram coletadas, com a finalidade de alcançar um consenso sobre o ponto de discórdia. Nem todos esses pontos serão resolvidos; os pontos restantes passam a ser centrais na próxima avaliação (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 51).

Procurando substituir o método científico, característico das demais avaliações, Guba e Lincoln estabelecem a *metodologia construtivista* que segundo eles "se apoia em um sistema de crenças praticamente oposto ao da ciência; um tipo de sistema de crenças que normalmente é referido como *paradigma*" (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 52). Os autores buscam nessa

abordagem levantar questionamentos no intento de substituir o paradigma positivista pelo construtivista<sup>60</sup>.

Resumidamente, é este o modelo de quarta geração (*avaliação construtivista responsiva*) proposto por Guba e Lincoln (2011). Eles afirmam que este modelo<sup>61</sup> de avaliação não descarta os métodos quantitativos, ao contrário, lida com quaisquer informações que possam dar respostas às reivindicações, preocupação ou questão ainda não resolvida.

Este modelo que acabamos de descrever, quarta geração, foge aos padrões quantitativistas preconizados até meados da década de sessenta. É um período onde a *profissionalização*, fazendo referência aos dizeres de House (1992), assume papel de destaque em detrimento da ênfase escolar priorizada até então.

A avaliação, no período que compreende as décadas de 1960 e 1970, aproveitou-se, segundo Dias Sobrinho, da *crença liberal*, que consistia em resolver os problemas sociais por meio de

---

<sup>60</sup> Acreditamos que o paradigma construtivista seja apropriado para essa atribuição. Ele em nada se parece com a ciência, em particular no que tange às suas suposições básicas, que são praticamente contrárias às da ciência. Porque, *ontologicamente*, ele nega a existência de uma realidade objetiva, afirmando, em vez disso, que as realidades são construções sociais mentais e que existem em número tantas construções quanto existem indivíduos [...]. Defendemos que a própria ciência é uma dessas construções; podemos admitir isso livremente ao panteão de construções somente se não formos solicitados a aceitar a ciência como a construção *certa* ou *verdadeira*. E enfatizamos que, se as realidades são construções, então não é possível haver, exceto por imputação mental, leis naturais imutáveis que governam as construções, como leis de causa e efeito. *Epistemologicamente*, o paradigma construtivista nega a possibilidade do dualismo sujeito-objeto, propondo, em vez disso, que os resultados de um estudo existem precisamente porque existe uma *interação* entre o observador e o observado que cria exatamente o que provém dessa investigação. *Metodologicamente*, [...] o paradigma naturalista rejeita a abordagem dominante e manipulatória (experimental) que caracteriza a ciência e a substitui por um processo *hermenêutico-dialético* que aproveita ao máximo – e leva em conta – a interação observador-observado para criar uma realidade construída que seja, tanto quanto possível, fundamentada e esclarecida em um determinado momento. [...] O enfoque responsivo evoca uma metodologia construtivista, e a metodologia construtivista condiz precisamente com as necessidades do processo de investigação da avaliação responsiva (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 52-53, grifos dos autores).

<sup>61</sup> A avaliação de quarta geração sustenta que, na medida em que a avaliação envolva seres humanos [...], é responsabilidade do avaliador interagir com esses seres humanos de uma maneira que respeite sua dignidade, sua integridade e sua privacidade. É evidente que os avaliadores convencionais têm sido criteriosos com relação à ética; [...] Entretanto, o pleno significado da frase "respeitar sua dignidade, sua integridade e sua privacidade" não se restringe nem um pouco a esses amparos convencionais. Esse significado eleva-se ao nível do envolvimento totalmente participativo, em que os grupos de interesse e outras pessoas que venham a participar da avaliação são acolhidos como parceiros equitativos em todos os aspectos do projeto, da implementação, da interpretação e da ação que resulta da avaliação – isto é, eles recebem uma medida exata de paridade e controle político. (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 16-17, grifos dos autores).

injeção de recursos abundantes desde que houvesse uma "correta e confiável identificação dos problemas pelas ciências e a adequada iluminação das intervenções pelo conhecimento científico positivo, vinculados a programas eficazmente gerenciados" (2002, p. 44). Convém destacar, conforme o autor, que estes problemas seriam solucionados em definitivo dada a cientificidade empreendida nos processos por meio do uso e mensuração de indicadores econômicos que traduziam a realidade àquela época. É o que o autor chama de "racionalidade técnica e econômica" (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 45).

Já na década de 1980, período marcado pela gestão de Ronald Reagan (1981-1989), nos Estados Unidos e Margaret Thatcher (1979-1990), no Reino Unido, essa *racionalidade técnica e econômica* continuou. De acordo com Dias Sobrinho (2002), as políticas empreendidas nos governos desses dois líderes foram balizadas pelos cortes de recursos nas áreas sociais. Thatcher, por exemplo, ainda no início de seu governo, promoveu cortes substanciais nos financiamentos da educação superior e fez com que os gestores de instituições desse nível de ensino se adequassem aos modelos empresariais de governança.

House (1992), por sua vez, destaca o papel centralizador assumido por essas grandes burocracias em relação às políticas avaliativas. As reformas escolares promovidas durante o governo Reagan impuseram "ênfase em testes de desempenho padronizados (standardizados), com o claro propósito de centralização da prestação de contas; pelo que, e de modo crescente, os testes foram empregados mais com fins de disciplina do que diagnóstico" (HOUSE, 1992, p. 45).

Sguissardi (2009, p. 113), chama atenção para este período enfatizando o "constante e crescente retrocesso do Estado keynesiano e do bem-estar e sua gradativa substituição pelas políticas econômicas e sociais de Estado típicas das várias correntes neoliberais".

O contexto histórico da avaliação e os principais fatos que a influenciaram a partir da década de 1980, de forma especial, em sua relação com o Estado, já foi devidamente registrado e caracterizado na seção 1.3 do capítulo 1 desta tese.

### 3.2 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: ASPECTOS CONSTITUINTES

Após evidenciarmos algumas das principais abordagens da avaliação e descrevermos brevemente sua evolução histórica, torna-se apropriado investigarmos os elementos que compõem a Avaliação da Educação Superior. Neste sentido, apresentamos a seguir alguns conceitos e posicionamentos desta modalidade de avaliação que julgamos essenciais à sua interpretação e ao construto deste estudo. Não se trata de estabelecer o estado da arte, ao contrário, busca-se clarificar os limites que permeiam este campo. Conforme Queiroz (2011, p. 66), é através "dos conceitos que identificamos o posicionamento político e ideológico dos sujeitos que os expressam. [...] os conceitos emergem do quadro de valores, crenças e percepções que elaboramos no contexto do objeto ou sujeito avaliado". Nessa perspectiva, recorreremos inicialmente aos conceitos da avaliação institucional, para em seguida, buscarmos uma melhor compreensão dos demais elementos que a compõe.

*Avaliar*, no sentido estrito da palavra pode ser definido, de acordo com o dicionário da língua portuguesa (SILVEIRA BUENO, 2001, p. 104), como o ato de "estimar; aquilatar; aferir; apreciar". É também, conforme Luckesi, "um ato de investigar a qualidade daquilo que constitui seu objeto de estudo e, por isso mesmo, retrata sua qualidade". Assim, diz o autor, "o ato de avaliar é um ato de investigar" (LUCKESI, 2011, p. 171).

Dias Sobrinho argumenta que a avaliação institucional "deve ser uma ação sistemática e global, que ultrapasse amplamente as avaliações pontuais e corriqueiras da vida escolar". (2011b, p. 63). Nessa perspectiva, o autor apreende a avaliação institucional não apenas como uma dinâmica de conhecimento de determinados enfoques selecionados, "mas [...] como um esforço coletivo de compreensão do todo, através da articulação das diversas dimensões da instituição, e de construção da integração onde esta não exista ou seja débil". (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 103).

Queiroz (2011, p. 66) entende a avaliação institucional "como um processo permanente de produção de conhecimento a respeito de todas as dimensões de uma política pública ou instituição para conhecer, compreender e orientar as suas ações". Luck, por sua vez, assenti que esta modalidade de avaliação deve perpassar, de modo dialogal, por todas as dimensões

da atividade escolar, identificando sua efetividade no que concerne à formação e aprendizagem dos discentes. Dada sua complexidade, a autora afirma que a proposta é "ver a realidade do trabalho educativo em conjunto e de modo interativo" (2012, p. 40). Nesse contexto, ela entende a avaliação institucional como

um processo sistemático, abrangente e contínuo de observação, coleta e análise de dados, interpretação e julgamento da realidade e prática escolares, em seus desdobramentos e interações, tendo por objetivo contribuir para a melhoria contínua do trabalho educacional e seus resultados (LUCK, 2012, p. 39).

Isaura Belloni (2000), especialista no tema da avaliação entende que a avaliação institucional em educação deva ser utilizada como ferramenta ao aperfeiçoamento na gestão acadêmico-administrativa, tendo como campo de atuação as instituições e também os sistemas educacionais, tudo isso, segundo a autora, com vistas à melhoria contínua da qualidade e das relações sociais. Coadunando com estas reflexões, a autora entende a avaliação institucional como "um processo sistemático de busca de subsídios para melhoria e aperfeiçoamento da qualidade da instituição em face de sua missão científica e social" (BELLONI, 2000, p. 40).

Fazendo uma aproximação deste conceito, Dias Sobrinho (1997, p. 71) afirma que "[...] a avaliação é parte intrínseca e constituinte do complexo fenômeno de construção humana". Em adição o autor afirma que "o campo conceitual da avaliação é constituído historicamente e como tal se transforma de acordo com os movimentos e as mudanças dos fenômenos sociais". (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 14).

Como se vê, podemos ampliar esta lista e apresentar inúmeros conceitos acerca da avaliação institucional, todavia, parafraseando Dias Sobrinho (2003), é quase impossível dar conta de todas as dimensões que a envolve. Assim, acreditamos que os conceitos aqui expostos abarcam de forma satisfatória os princípios norteadores da avaliação institucional.

Entendemos que a Avaliação Institucional, assim como as demais áreas da Avaliação, tornou-se tema relevante nas últimas décadas, especialmente em relação a sua inserção nas políticas da educação superior. Vários pesquisadores passaram a investigar amiúde questões afetas a este tema. Belloni (2000), por exemplo, ao analisar a experiência da Universidade de Brasília, cita a década de 1980 como um marco referencial para o surgimento dessas discussões.

Dilvo Ristoff (2011) chama atenção para o movimento iniciado pela Associação dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) ainda no ano de 1982, ressaltando, porém, que é no decurso dos anos de 1993 e 1994 que ocorre um dos grandes momentos da avaliação vivida no país. Isso confirma as declarações feitas por Dias Sobrinho (2003) ao afirmar que a década de noventa é considerada a *década da avaliação*. Este mesmo autor reforça o que diz Ristoff ao assinalar que no período que precedeu a década de 1990, eram poucas as experiências no campo da avaliação, seja no Brasil ou em países da América Latina e Caribe (DIAS SOBRINHO, 2011).

No período que antecedeu a década de 1990, ainda no começo da avaliação da educação superior no Brasil, perguntas do tipo "Por que avaliar?", "Como avaliar?" e "Para que avaliar?", eram, com frequência, encontradas na literatura escrita ou nas expressões verbais de gestores, coordenadores e pesquisadores daquela época. Passadas mais de três décadas, e considerando a experiência acumulada, somos seduzidos a buscar outras respostas para outros questionamentos. Assim, a partir da importância da avaliação não só no cenário das instituições, mas principalmente do país; e considerando, conforme destacamos, a experiência no campo da avaliação nas últimas décadas, buscamos refletir sobre os seguintes questionamentos: A avaliação da educação superior do país alcançou seus objetivos? Como está sendo a experiência brasileira neste campo? As IES têm assimilado tais mudanças?

Como se vê, estas e outras questões ecoam em nossos ouvidos procurando respostas a este complexo fenômeno que é a avaliação da educação superior. Neste sentido, buscamos delinear alguns elementos que possam construir um cenário e de certa forma nos dar, se não todas, pelo menos algumas pistas em relação à experiência brasileira nesta área. Certos de que as respostas encontradas serão de variadas proposições, dada a complexidade e amplitude da avaliação, centraremos foco em elementos que realçam a experiência prática desse processo nas ações que estão sendo propostas em nível governamental e também no âmbito de uma Instituição de Ensino Superior Estadual localizada no Estado do Paraná.

Na próxima seção estaremos descrevendo o contexto histórico pela qual passou a avaliação da educação superior do Brasil. No entanto, gostaríamos de fazer uso de uma explicação feita por Dias Sobrinho acerca dos modelos empreendidos no país nas últimas décadas, ele diz:

[...] A opção por um determinado modelo de avaliação se insere no quadro de uma opção epistemológica e ética que corresponde a uma determinada visão de mundo. Obviamente, essa opção não é neutra, nem neutros serão os modelos de avaliação. A escolha de um ou de outro modelo se liga inextricavelmente aos efeitos que se quer produzidos. (2002, p. 69).

O que queremos extrair desta breve citação? Apenas uma compreensão prévia das abordagens epistemológicas pelas quais estão engendradas a avaliação da educação superior no país. O autor declara existir duas linhas epistemológicas: uma *positivista*, segundo ele, empregados na pós-graduação brasileira (CAPES) e também no Exame Nacional de Cursos – Provão (1997/2003); e outra *participativa*<sup>62</sup> e formativa, empreendida no Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB (1993/1996). Nesse contexto, chamamos a atenção para o modelo de avaliação em vigência na graduação do país desde o ano de 2003, o SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, que foi concebido num contexto *participativo*, mas que com o passar do tempo aparenta ter se tornado uma concepção *positivista*. Estaríamos neste momento com uma concepção *híbrida* de avaliação no país? Bertolin (2004) diz que sim, ou seja, que apesar de sua concepção original estar pautada em conceitos emancipatórios, seu viés controlador é, aparentemente, mais intenso. Estas mudanças são perceptíveis nas IES que adotam esta metodologia preconizada pelo SINAES? Vamos em busca destas e de outras respostas.

### 3.3 CONTEXTO HISTÓRICO DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO BRASIL

No Brasil, o processo de modernização do ensino superior ocorre a partir da década de 1940, com a presença de um consultor norte-americano cujo objetivo foi ajudar na implantação de um instituto tecnológico. Apesar das "intenções" do governo daquela época com a presença de consultores externos, o fato é que este período inaugurou os primeiros passos rumo às melhorias no ensino superior. (CUNHA, 2007).

Já nos anos 1960, com a presença dos militares no poder, a educação recebe um aporte de recursos públicos e dá os primeiros passos para sua estruturação, sendo porém, ações tímidas até pelo fato do governo militar produzir, nas palavras de Dias Sobrinho, "políticas que

---

<sup>62</sup> Também conhecida como qualitativa, naturalista, fenomenológica, democrática, holística, etnográfica etc. (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 69).

mergulharam o país, e particularmente as universidades, nas trevas do arbítrio e das supressões das liberdades" (2003, p. 67). O autor destaca que na reforma universitária de 1968, o Estado, tendo como pano de fundo a *ideologia do capital humano*,

[...] procurou dotar as universidades públicas de melhor infra-estrutura de pesquisa [...] com o propósito de modernizar o país por meio do desenvolvimento tecnológico. [...] a educação superior [...] estava no centro da estratégia nacional de desenvolvimento de um modelo econômico forte, porém dependente dos centros hegemônicos do capitalismo (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 68).

É também, durante o regime militar, que surge a política de avaliação da pós-graduação posta em execução pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES<sup>63</sup>.

A avaliação era tida como ferramenta básica no intuito de orientar a distribuição de recursos públicos e a imposição da racionalidade da eficiência. Vale observar que com "o retorno à democracia, paradoxalmente, começa a surgir uma postura nacional de resistência à avaliação. Tal comportamento deve-se, principalmente, ao caráter punitivo que a avaliação adquire nos governos de Thatcher e de Reagan" (BERTOLIN, 2004, p. 68).

É na década de 1980, também, que surgem as primeiras propostas de políticas de avaliação institucional na educação superior brasileira, batizadas com os nomes de Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) e Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (GERES). (WEBER, 2010; QUEIROZ, 2011). Essas propostas, apresentadas na década de 1980, e as que se seguiram na década seguinte, põem em relevo na opinião de Barreyro e Rothen (2008, p. 132), características de "[...] continuidades, similitudes, diferenças e confronto de posições".

---

<sup>63</sup> Segundo Bertolin, a CAPES avalia os cursos de mestrado e doutorado desde o ano de 1977, classificando-os até um conceito máximo de 5 (cinco) para programas de mestrado e ou até o conceito 7 (sete) para programas que incluem cursos de doutorado. Essa classificação dos programas norteia a distribuição de recursos, especialmente na forma de bolsas de estudo e financiamento de projetos e define a validade legal de diplomas. (2004, p. 68).

Ao investigarmos os modelos de avaliação empreendidos no país nas últimas décadas, nota-se que parte deles são precedidos da criação de grupos ou comissões de trabalhos com o objetivo de se debruçarem sobre o assunto e dar um parecer técnico sobre o campo em estudo. No PARU não foi diferente. Criado por iniciativa do Conselho Federal de Educação (CFE)<sup>64</sup>, este programa teve os trabalhos conduzidos por um grupo gestor, cuja liderança estava a cargo de Edson Machado de Souza, que à época era diretor-geral da CAPES e membro do CFE. (BARREYRO; ROTHEN, 2011). O PARU foi influenciado pela experiência que estava sendo empreendida pela CAPES na pós-graduação do país.

Considerada a primeira proposta para avaliação no ensino superior brasileiro, o **Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU**, foi implantado no ano de 1983, no final do governo militar, com objetivos claros de controle da educação superior pelo Estado Brasileiro, todavia, outros motivos são evidenciados na literatura como por exemplo, avaliar a Reforma Universitária instituída na Lei nº. 5.540 (BRASIL, 1968), e por consequência, produzir estudos tendo em vista mudanças nas instituições e no sistema de ensino superior; priorizar a gestão das instituições de educação superior e também o processo de produção e disseminação do conhecimento. (DIAS SOBRINHO, 2003; WEBER, 2010; BARREIRO; ROTHEN, 2011; QUEIROZ, 2011). Este programa de avaliação foi desativado em 1984 por falta de apoio acadêmico, político e social. (DIAS, SOBRINHO 2003; AUGUSTO; BALZAN, 2007).

Paralelo às ações implementadas pelo PARU, ocorreu em 1985, a criação da Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior (CNRES), que nas palavras de Barreiro e Rothen, era conhecida como "Comissão de Notáveis", cujo objetivo era propor uma nova política de educação superior. Esta comissão concebia a avaliação "[...] como um contraponto à autonomia do modelo de educação superior, e seus resultados a vinculariam com o financiamento das IES" (BARREIRO; ROTHEN, 2011, p.77).

Buscando colocar em prática as ideias propostas pela Comissão de Notáveis, o Ministério da Educação (MEC) criou, em 1986, o **Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES)**, que gerou o relatório "Uma nova política para a educação superior".

---

<sup>64</sup> O Conselho Federal de Educação – instituído em 1962 e substituído em 1994 pelo Conselho Nacional de Educação – foi um órgão colegiado vinculado ao Ministério da Educação que exercia funções regulatórias. (BARREYRO & ROTHEN, 2008, v. 13, n. 1, p. 132).

Esse documento, de acordo com Queiroz, indicou que um dos sérios problemas enfrentados pelo ensino superior dizia respeito à ausência de parâmetros para que o governo "tenha uma política racional de alocação de recursos públicos, que fortaleça as melhores instituições e induza as demais ao aperfeiçoamento". (BRASIL, 1985 *apud* QUEIROZ, 2011, p.26). Também sobre este assunto, Queiroz (2011, p. 26), citando o estudo de Pinto (1986), destaca que a *autonomia* e a *avaliação* foram as palavras de ordem no relatório e por conta disso,

as universidades precisavam de maior autonomia como condição para o melhoramento da qualidade da educação, sendo a avaliação instrumento para alcançar a qualidade pretendida. Esses temas causaram tensões na comunidade acadêmica e os protestos foram na direção de evitar que medidas inapropriadas viessem a prejudicar a verdadeira autonomia da universidade.

Em consequência, destaca Queiroz, por conta do "teor racionalista e tecnológico da avaliação sugerida por esse grupo, o GERES sofreu fortes críticas na academia, não alcançando legitimidade na sua implementação nas Instituições de Ensino Superior" (2011, p. 27). Apesar do esforço, era mais uma tentativa no campo da avaliação institucional que não decolava.

Como o GERES não avançou, surge uma nova proposta para a avaliação do ensino superior, o **Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB**. Esta experiência começou a ser formatada em 1993, com a participação de membros da comunidade universitária do país. "Num primeiro momento, até 1995, essa construção coletiva recebeu apoio e o respaldo da Sesu-MEC<sup>65</sup>" (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 84), todavia, a partir desse mesmo ano, este apoio começou a enfraquecer-se, sendo praticamente abandonado a partir de 1997.

Destaca-se que àquela época (1994), o então secretário da SESu, Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, no texto de apresentação do documento do PAIUB, reconhecia abertamente as tensões existentes no campo da avaliação, especialmente por parte das IES Federais. Ele diz:

[...] No plano do discurso, a avaliação era uma questão consensual. Não obstante, a sua operacionalização esbarrava nos temores da comunidade universitária de que este processo pudesse ser utilizado pelo Governo para

---

<sup>65</sup> Secretaria de Educação Superior – Órgão subordinado ao Ministério da Educação.

desencadear mecanismos de premiação ou punição, com implicações na alocação dos recursos financeiros (BRASIL, 1994, p. 5).

Apesar de ser um representante do governo àquela época e reconhecer as tensões existentes, Pinto da Luz sabia da necessidade em se promover mudanças na esfera do ensino superior, até porque, ele sabia também que a comunidade universitária (dirigentes, docentes, discentes e sindicatos) ansiavam por tais mudanças, motivos estes que o estimulou a apoiar o PAIUB.

O PAIUB foi um programa cuja essência traduzia-se em "um sistema de ideias, princípios, metas, objetivos, concepções, metodologias, ...". (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 84). Ele surgiu por iniciativa da Associação Nacional de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e demais entidades representativas do segmento universitário brasileiro e sustentava-se em dois pressupostos básicos: o primeiro, de caráter mais abrangente, focado no desempenho e na qualidade dos serviços prestados pela universidade, sendo ela, um espaço natural de produção de saberes; e o segundo, de caráter mais exclusivo, considerava que a "natureza e a destinação prioritária desses serviços deveriam ser discutidas em função da organização e do estágio de desenvolvimento em que se encontra a sociedade a que serve". (BRASIL, 1994, *apud* QUEIROZ, 2011, p.29).

De acordo com Queiroz (2011, p.29), ao seguir esses pressupostos, a avaliação seria vista "como um empreendimento das IES a fim de responder à tripla exigência da universidade contemporânea", pois, conforme destaca o texto do PAIUB (1994), "[...] um processo permanente de contínuo aperfeiçoamento do desempenho acadêmico; uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária; um processo sistemático de prestação de contas à sociedade". (Idem, 2011, p. 30). Além desses pressupostos, o programa estabelecia alguns objetivos, que nas palavras de Queiroz,

sugerem que a avaliação institucional é condição básica para a universidade melhorar os seus processos administrativos e pedagógicos e cumprir, com bons serviços, as atividades que desenvolve *na e para* a sociedade. [...] Os objetivos desse programa indicam a necessária articulação da avaliação institucional ao plano institucional da universidade, seus projetos pedagógicos e seus compromissos científicos e sociais, legitimando-se perante a sociedade. (QUEIROZ, 2011, p. 30)

Com características diferentes das experiências anteriores, Barreyro e Rothen (2006) esclarecem que o PAIUB apresenta-se como uma concepção formativa/emancipatória fundada

na auto-regulação, objetivando assim, contrapor concepções quantitativas, além de estabelecer o foco na própria instituição. Sua adesão, lembra os autores, "[...] era de caráter voluntário e propiciava a participação dos próprios integrantes". (BARREYRO; ROTHEN, 2006, p. 958).

O PAIUB era um programa que se configurava em estrutura totalmente integrada, tanto em seu conceito quanto nas ações, longe de ser isolado e sem referência. Conforme descreve Dias Sobrinho, "[...] construído coletivamente com critérios comuns e ao mesmo tempo e no mesmo ato acaba constituindo o grupo social que o conforma". (2002, p. 84). Vale lembrar, conforme Sguissardi, que este modelo "[...] buscava conciliar os interesses do Estado Avaliador com os da autonomia universitária". (2009, p. 274).

Vários são os autores que ao descrevê-lo, o fazem com especial apreço, talvez pelo fato de ser um modelo de programa inspirado numa avaliação integradora, democrática e educativa, aspectos estes que não estão encontrando eco nos modelos atuais empreendidos pelo governo federal, especialmente pela competitividade estabelecida entre as instituições, o que leva ao campo da disputa (desintegradora) e a forma de ranqueamentos largamente publicizado. Observa-se, através de estudos e publicações, que este programa, apesar de algumas fragilidades, caracterizou-se como um potencial *benchmarking*<sup>66</sup> no campo da avaliação institucional, prova disso é que aspectos bem-sucedidos como "[...] preocupação com a totalidade, com o processo e com a missão da instituição na sociedade" (SGUISSARDI, 2009, p. 275), foram reposicionados no atual Sistema de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Na opinião de alguns autores esta foi uma experiência desperdiçada pelo governo, descartando-a de forma prematura. Tal posição encontra suporte nas palavras de Dias Sobrinho ao afirmar que "[...] mesmo que tenha sido abatido ainda no início de sua experiência, em termos de concepção, é o exemplo mais acabado de avaliação promovida no Brasil" (2003, p. 132). Conforme Barreyro e Rothen, "o PAIUB chegou a ser desenvolvido

---

<sup>66</sup> Termo muito usado na área de Administração, *Benchmarking* defini-se como sendo "a prática de comparar, por meio de algum parâmetro mensurável, o desempenho de uma operação fundamental da empresa com uma operação semelhante em outras organizações" (ROBBINS, Stephen. Administração Mudanças e Perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 97) – O sentido empregado para este texto e nesse contexto refere-se a de *experiência bem sucedida*.

por algumas universidades e, sem ser extinto formalmente, foi relegado pela adoção do Provão, em 1997" (2006, p. 958).

Outra experiência no campo da avaliação da educação superior, já mencionada no início deste estudo, foi o **Exame Nacional de Cursos (ENC)**. Também conhecido como "**Provão**", este mecanismo de avaliação foi instituído pela lei nº 9.131 de 24 de novembro de 1995, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Este modelo de política pública foi protagonizado pelo MEC durante a gestão do então ministro Paulo Renato Souza, evidenciando "uma concepção de avaliação como controle e hierarquização, voltada para a regulação, buscando identificar os melhores e comparando os padrões de excelência". (QUEIROZ, 2011, p.36).

Além do ENC (Provão), outros instrumentos faziam parte deste modelo de avaliação: o Questionário sobre as condições socioeconômicas do aluno e suas opiniões sobre as condições de ensino do curso frequentado; a Análise das Condições de Ensino (ACE), inicialmente chamada ACO (Avaliação das Condições de Oferta) e mais conhecida como visita das comissões de especialistas; e a Avaliação Institucional dos Centros Universitários. (SINAES, 2009; BERTOLIN, 2004).

Comparando-se os dois últimos modelos de avaliação no ensino superior (PAIUB e ENC) que antecederam o SINAES, observa-se que,

[...] a preocupação no Paiub era com a totalidade, com o processo e com a missão da instituição na sociedade, no ENC a ênfase recai sobre os resultados, com a produtividade, a eficiência, com o controle do desempenho frente a um padrão estabelecido e com a prestação de contas. O Paiub tem como referência a globalidade institucional, aí compreendidas todas as dimensões e funções das IES. O ENC tem como foco o Curso, em sua dimensão de ensino, e tem função classificatória, com vistas a construir bases para uma possível fiscalização, regulação e controle, por parte do Estado, baseada na lógica de que a qualidade de um curso é igual à qualidade de seus alunos. (SINAES, 2009, p.28).

No contexto histórico desse período, importante destacar a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), substituindo o Conselho Federal de Educação (CFE), e também a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em dezembro de 1996, "[...] a qual determinava que a autorização de funcionamento de instituições e o reconhecimento de

cursos seriam por prazo limitado e vinculados à realização de avaliações (art. 46)". (BARREYRO; ROTHEN, 2006, p. 959). A partir dessas mudanças introduzidas pela LDB/96, a privatização teve forte ênfase neste modelo, delegando ao mercado o papel que era do Estado de prover educação no nível superior de ensino.

Uma das críticas feitas por Bertolin (2004) em relação ao Provão é de que, com a divulgação dos resultados e consequente elaboração de *rankings* pela imprensa, o governo passava uma situação que não atestava a verdadeira qualidade dos cursos, uma vez que,

[...] um curso "A" não significava necessariamente um curso de boa qualidade, e não conseguia apreender o "valor agregado" aos alunos por cada curso. De forma figurativa, pode-se dizer que um curso que recebeu um aluno "E" e o formou "C", agregou muito mais conhecimento e prestou um serviço social de maior relevância do que um curso que recebeu um aluno "B" e o formou "A" (BERTOLIN, 2004, p. 70).

Por seu turno, continua Bertolin, a Análise das Condições de Ensino (ACE), lida com

[...] "coisas diferentes de forma igual", ou seja, não considera a diversidade e natureza diferenciada das instituições, onde cursos de Universidades desenvolveram ensino, pesquisa e extensão e, no outro extremo, cursos de faculdades isoladas trabalham apenas a dimensão ensino. Entretanto, é inegável que o ENC tornou pública a ideia de avaliação e a ACE induziu instituições a investirem em infraestrutura e capacitação docente (2004, p. 70).

Conforme descrito anteriormente, este modelo de avaliação estava alinhado com ações das políticas neoliberalizantes impetradas pelo governo FHC, e dentro de uma ótica de mercado os resultados da avaliação eram divulgados na mídia, funcionando como instrumento na forma de *rankings* das IES e estímulo à concorrência entre elas. A esse respeito, Dias Sobrinho (2010a, p. 208) comenta que "um dos principais motivos de críticas era o fato de o Provão se prestar a *rankings* de cursos e instituições, sem oferecer bases técnicas que garantissem credibilidade a essas classificações".

De acordo com Augusto e Balzan (2007), o ENC "[...] não era um sistema de Avaliação Institucional, mas, sim, um instrumento pontual e estático, uma vez que era uma 'prova' aplicada aos alunos concluintes dos cursos de graduação previamente selecionados e que buscava medir o desempenho desses alunos" (2007, p. 598, grifo do autor). Também sobre o Provão, Cunha (2006, p.263) comenta que este modelo de política avaliativa,

[...] não apresentava as propriedades de um processo de avaliação capaz de se constituir num sistema de avaliação; ele foi apenas um instrumento parcial que media algumas variáveis do processo ensino-aprendizagem. Longe esteve, por exemplo, de abranger as dimensões que os professores referem quando explicitam o que entendem por uma docência de qualidade. Como pode, então, ser legitimado como a expressão da avaliação do ensino superior brasileiro? Que lógica argumentativa sustenta essa possibilidade?

Estas foram, as experiências de avaliação empreendidas no Brasil desde a década de 1980. Na próxima seção trataremos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, cujo início se dá a partir de 2004.

### 3.4 O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – (SINAES) – 10 ANOS: O QUE MUDOU?

Ao completar 10 anos, desde sua publicação, em abril de 2004, a Lei 10.861 tem promovido mudanças significativas nos currículos dos cursos e nas Instituições de Ensino Superior do país. Desde então, pesquisadores de diferentes correntes e pensamento, têm debatido o assunto expondo as consequências advindas de ações implementadas pelo Ministério da Educação, através do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Considerado como instrumento que deu um norte à avaliação institucional, esta Lei ainda recebe contundentes críticas por parte de vários pesquisadores (BERTOLIN, 2004; DIAS SOBRINHO, 2008b; PEIXOTO, 2011; ROTHEN; BARREYRO, 2011; CALDERÓN; POLTORNIERI; BORGES, 2011), especialmente pelo viés neoliberal assumido, a continuidade no uso de *rankings* e pelo distanciamento de seus princípios e critérios originais ocorrido ao longo desta década.

Para entender o SINAES de hoje é preciso resgatar o SINAES do passado. Nesse sentido, estabelecemos como proposta de trabalho para esta seção discorrer sobre os principais aspectos que envolvem este sistema, desde sua constituição, as dificuldades iniciais, os princípios e critérios que o norteiam, passando por uma rápida caracterização dos principais instrumentos que o envolve, até o formato atual, utilizado pelo Ministério da Educação (MEC). Algumas críticas extraídas da literatura especializada também são apresentadas no final da seção.

O SINAES, em sua proposta original, teve sua forma desenhada pela Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA/MEC)<sup>67</sup>. Esta Comissão foi nomeada pelas Portarias MEC/SESu nº 11 de 28/04/2003 e nº 19 de 27/05/2003, e instalada em 29/04/2003, na gestão do então Ministro Cristovam Buarque (SINAES, 2009). Sob a presidência do professor José Dias Sobrinho (UNICAMP), esta Comissão era composta<sup>68</sup>, em sua maior parte, por docentes e especialistas de universidades brasileiras com larga experiência em processos avaliativos (QUEIROZ, 2011).

Uma das preocupações da CEA/MEC àquela época, era "[...] buscar a articulação de um sistema de avaliação com autonomia, que é própria dos processos educativos-emancipatórios, e as funções de regulação, que são inerentes à supervisão estatal, para o fortalecimento das funções e compromissos educativos". (SINAES, 2009, p. 91). Somando-se a isso, era prioritário também que houvesse maior integração, melhor articulação e consequente participação da comunidade envolvida, conceitos estes, essenciais à construção de um sistema de avaliação capaz de aprofundar os compromissos e responsabilidades sociais das IES (SINAES, 2009). Conforme Bertolin, o sistema proposto ao MEC por meio da CEA/MEC buscava articular duas dimensões essenciais ao processo avaliativo:

[...] avaliação educativa (de natureza formativa) com a regulação (funções de supervisão, autorização, reconhecimentos, credenciamentos, etc.). Sua concepção procura articular a avaliação interna à avaliação externa, a comunidade acadêmica com membros da sociedade, as instâncias institucionais com as nacionais e internacionais. O sistema opera com as ideias da solidariedade e da cooperação intra e inter-institucional, e não com a ideologia da competitividade, da concorrência e do sucesso individual (2004, p. 71).

---

<sup>67</sup> Para diferenciar da Comissão Especial de Avaliação do Estado do Paraná (CEA/PR), padronizamos a CEA estabelecida pelo MEC como CEA/MEC.

<sup>68</sup> Presidida pelo professor José Dias Sobrinho (Unicamp), esta Comissão Especial de Avaliação foi integrada pelos seguintes membros: professores Dilvo Ilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Héliqio 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), Mário 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 União Nacional de Estudantes (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 (SINAES, 2009, pp. 17-18).

Todo esse esforço, porém, para a implantação de um amplo sistema de avaliação, não resistiu às críticas impostas ao modelo, por um lado, pelo fato de o Provão estar presente na sociedade durante os dois mandatos do presidente FHC e ter passado uma pseudo imagem de garantia da qualidade no ensino superior do país, e por outro, a alegada vinculação de uma proposta que estava "equivada de ideologia político-partidária" (BERTOLIN, 2004, p. 72). Dentre as críticas recebidas por parte da mídia, Bertolin destaca a que foi feita pelo jornal Folha de São Paulo em seu editorial de 4 de setembro de 2003, que dizia:

[...] ao propor a avaliação por amostragem e o fim dos exames obrigatórios, a comissão acaba com a possibilidade de comparar diferentes escolas que oferecem o mesmo curso. Na linguagem do mercado, acaba com a concorrência entre as várias instituições – ou pelo menos a reduz consideravelmente. [...] "os alunos de menor renda, que com grande frequência só conseguem acesso à rede privada, perderiam sua principal ferramenta para julgar as escolas. (2004, p. 72).

É nesse contexto que Cristovam Buarque, procurando amenizar as críticas, acrescenta à proposta do SINAES o Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior (IDES), passando o SINAES a se chamar Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior – SINAPES, que se apoiava nos seguintes pilares: avaliação do ensino, avaliação da aprendizagem, avaliação da capacidade institucional e avaliação da responsabilidade (BERTOLIN, 2004). A propósito da implantação deste índice, Bertolin assinala que no momento em que a Medida Provisória que instituiu o IDES tramitava no Congresso Nacional "a proposta recupera alguns elementos importantes da proposta original do SINAES que o IDES desconsiderava" (BERTOLIN, 2004, p. 72).

A idéia original da CEA de um verdadeiro Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior perdeu força e apoio na rápida e conturbada trajetória da proposta do SINAES. Desde a apresentação pública do desenho original da CEA, passando pela divulgação tendenciosa da mídia de que se tratava de uma proposta ideológica político-partidária, bem como pelas sugestões "intempestivas" de adaptações do IDES, até a sua tramitação e aprovação no Congresso Nacional, o SINAES perdeu algumas características emancipatórias. [...] o SINAES acabou transformando-se numa proposta de avaliação híbrida, que mescla características de uma avaliação emancipatória com as de uma avaliação controladora (BERTOLIN, 2004, p. 76).

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), em sua nova configuração, foi instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e regulamentado pela

Portaria nº 2.051<sup>69</sup> (BRASIL, 2004b), ainda no primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cujo ministro da educação era Tarso Genro. O objetivo desta lei é "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". (BRASIL, 2004) Sua finalidade está contemplada nos seguintes termos:

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

Além dessas finalidades o SINAES, desde sua proposta inicial, busca garantir também a "integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação". (SINAES, 2009, p. 92).

Cumpre-nos destacar a necessidade do governo em estabelecer instrumentos de avaliação imputando às IES níveis de qualidade satisfatórios no ensino ofertado, uma vez que a partir da metade da década de 1990, houve uma forte expansão do ensino superior; e em segundo momento, com a implantação do ciclo avaliativo do SINAES, era possível estabelecer regras mais claras para a regulação da educação superior no país (TRINDADE, 2007; MOROSINI; FRANCO, 2012).

O SINAES funda-se em princípios e critérios os quais estão "[...] vinculados aos interesses sociais da Educação Superior. Sua operacionalização deve, pois, envolver em ampla participação a comunidade educativa e os membros da administração central do País". (SINAES, 2009, p. 102). Nesses termos, vejamos a seguir o que diz cada um desses princípios e critérios estabelecidos:

---

<sup>69</sup> A Portaria Normativa nº 40/2007, revogou, por meio de seu Art. 70, os seguintes artigos da Portaria 2051/2004: arts. 33, 34, 35 e 36; e a Portaria nº 3643/2004, revogou, por meio de seu Art. 8º, os arts 17 e 22 da Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004. Disponível em: <meclegis.mec.gov.br>. Acesso em: 12/12/2013.

- O primeiro deles destaca que a *educação é um direito social e dever do Estado*. Neste princípio, observa-se que as Instituições de Ensino Superior, "[...] mediante o poder de regulação e de direção política do Estado, têm a responsabilidade de um mandato público para proporcionar aos indivíduos o exercício de um direito social". (SINAES, 2009, p. 94).
- O segundo princípio, refere-se aos *valores sociais historicamente determinados*. Advoga-se que as IES devem gerar os meios "para o desenvolvimento sustentado do País e a formação dos cidadãos de uma dada sociedade, de acordo com as pautas valorativas hegemônicas nas relações de forças sociais e políticas de um determinado momento histórico". (SINAES, 2009, p. 94-95).
- Outro princípio estabelecido na proposta do SINAES traz como aspecto principal a *regulação e controle*. Não só o Estado, mas também, a "comunidade educativa [...] têm responsabilidade quanto à regulação e à avaliação propriamente dita. O Estado supervisiona e regula a educação superior para efeitos de planejamento e garantia de qualidade do sistema" (2009, p. 95). Vale destacar que além dos organismos de governo, cabe também à organização escolar fazer diagnósticos acerca dos aspectos sociais, científico, artístico, tecnológico etc.
- O quarto princípio destaca a *prática social com objetivos educativos*. Sustenta que a avaliação é uma prática social "com objetivos [...] formativos, voltada tanto para a obtenção de informações que gerem reflexões indutoras da melhoria da qualidade acadêmica quanto para o julgamento a respeito de como o sistema e as instituições de educação superior cumprem as suas funções públicas" (SINAES, 2009, p. 96).
- O quinto, por sua vez, diz *respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado*. Por ser constituída de características diferentes e influenciada por diversos setores da sociedade, "cada instituição tem sua história e constrói concretamente suas formas e conteúdos próprios que devem ser respeitados". (SINAES, 2009, p. 98). Aspectos como diversidade institucional, pluralismo, bem

como a solidariedade e a cooperação, devem fazer parte da concepção da avaliação na educação superior.

- A *globalidade* caracteriza o sexto princípio do SINAES. Este princípio entende que "O Estado deve implementar os instrumentos avaliativos que possibilitem uma visão global do sistema, visando tanto à regulação quanto à implementação de medidas e ações de melhoria". (SINAES, 2009, p. 99). Por tratar-se de um fenômeno complexo, de dimensões múltiplas e diferentes sentidos, a avaliação deve buscar a integração das partes em um todo coerente.
- O sétimo princípio é a *legitimidade*. Longe de ser apenas uma questão técnica, a avaliação deve assumir contornos políticos e éticos, especialmente para que se assegure "[...] respeito à pluralidade, participação democrática e também pelas qualidades profissionais e cidadãos de seus atores". (SINAES, 2009, p. 100).
- O último princípio estabelecido na proposta do SINAES é o da *continuidade*. Assume que os processos de avaliação, como o próprio nome diz, "[...] devem ser contínuos e permanentes, não episódicos, pontuais e fragmentados. Processos contínuos criam a cultura da avaliação educativa internalizada no cotidiano" (2009, p. 101).

Observa-se, conforme mencionado por Queiroz (2011), que a maioria dos princípios e critérios configurados originariamente no SINAES e citados aqui, evoca aqueles estabelecidos no PAIUB. Além desses princípios e critérios, o SINAES busca trabalhar com a ótica da articulação e da coerência de vários instrumentos avaliativos e de agentes internos e externos, operando a partir de procedimentos metodológicos e operacionais comuns, constituindo, portanto, um sistema de avaliação que possa abranger todas as IES do País (SINAES, 2009). Este sistema, segundo Trindade (2007), integra três diferentes instrumentos de avaliação: a Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES), compreendendo Avaliação Interna e Externa; o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e a Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG). Vejamos a seguir, as principais características de cada um desses instrumentos.

### 3.4.1 A Avaliação Institucional no Contexto do SINAES

A avaliação institucional na concepção do SINAES (2009, p. 104), "organiza os diversos instrumentos avaliativos de acordo com o princípio da integração", isto é, caracteriza-se como instrumento *central e organizador* do sistema. Também de acordo com o SINAES, a avaliação institucional constitui-se, basicamente, pelo processo de *avaliação interna* (ou autoavaliação), que se completa com a *avaliação externa*. Além disso, reúne informações e resultados de outros importantes instrumentos, tais como, censo da educação superior, cadastro das IES, relatórios e conceitos da CAPES para os cursos de pós-graduação, etc. Sua organização está sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES (SINAES, 2009c).

Dentre os objetivos de maior relevância elencados pelo SINAES no que concerne à avaliação institucional, destacam-se "o trabalho pedagógico e científico, em seu sentido técnico e formativo, e as atividades mais diretamente vinculadas aos compromissos sociais da instituição, [...] tanto na dimensão interna quanto na externa" (SINAES, 2009, p.104). Nesse aspecto e para que tais objetivos sejam levados a bom termo, "é necessário compreender as relações sociais e as condições de trabalho, a eficiência administrativa e a eficácia dos processos interpessoais que se desenvolvem nas distintas instâncias". (SINAES, 2009, p. 104). Além destes, pode-se destacar também aqueles objetivos cuja missão é identificar as potencialidades e fragilidades da instituição, sendo que para estas últimas, além da constatação, é preciso, conforme consta nas diretrizes do SINAES, "identificar as suas causalidades, explicitar as possibilidades reais para a superação e estabelecer as ações adequadas e os meios para a transformação desejada" (SINAES, 2009, p. 105).

A Legislação vinculada ao SINAES apresenta ainda funções da avaliação institucional que são aqui destacadas. Uma dessas funções refere-se aos processos avaliativos internos à IES, onde a autoavaliação passa a ser o instrumento básico obrigatório para todos os atos regulatórios, cujo exercício é facultado ao Estado (SINAES, 2009). A **avaliação interna** ou *autoavaliação* está regulamentada na Lei 10.861, nos seguintes termos:

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" (BRASIL, 2004).

A autoavaliação, conforme citado, é uma atividade obrigatória e regulamentada por lei, devendo, portanto, cada IES atender aos preceitos legais. Nesse aspecto, vale lembrar que é a avaliação interna que gera subsídios à avaliação externa (feita pelos pares), especialmente no que concerne "à execução do ensino, da pesquisa e da extensão e nos seus vínculos com as comunidades científicas, profissionais, culturais, tecnológicas, com a instância produtiva e o entorno institucional" (SINAES, 2009, p. 86).

Outro aspecto que merece destaque, conforme Lei 10.861, diz respeito ao objetivo da avaliação institucional, traduzidos, neste caso, por meio do artigo 3º da referida lei (BRASIL, 2004), que procura detectar perfil e significado de sua atuação, através de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente:

I) A missão e o plano de desenvolvimento institucional; II) A política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades; III) A responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural; IV) A comunicação com a sociedade; V) As políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho; VI) Organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios; VII) Infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação; VIII) Planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional; IX) Políticas de atendimento aos estudantes; X) Sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior (BRASIL, 2004, p. 1-2).

A respeito dessas dez dimensões, Queiroz afirma que elas servem ao "[...] propósito de ser ponto de referência para sistematizar informações sobre a realidade interna e externa da

instituição, analisá-las e interpretá-las para fins de tomada de decisão" (2011, p. 59), garantindo assim, unidade no processo avaliativo.

Para que fosse implementada a autoavaliação, o SINAES, por meio da CONAES, elaborou um *Roteiro de Autoavaliação Institucional* com o objetivo de orientar e sugerir às Comissões Próprias de Avaliação (CPA), em suas respectivas IES, um guia a ser seguido na avaliação interna das mesmas. Vale notar, conforme orientação da CONAES, que este "Roteiro", exprime-se pela necessidade de as CPAs terem em mãos uma forma de alcançar os objetivos por elas estabelecidos, cabendo a elas aceitarem ou não o "receituário" do MEC (SINAES, 2004c).

Além da apresentação do SINAES em seu aspecto legal, seus princípios, suas modalidades e seus instrumentos, este Roteiro apresenta a Avaliação das Instituições de Educação Superior com seus aspectos constituintes, seus atores, seus objetivos e suas finalidades acadêmica e social. Destaca também, a Avaliação Interna como importante processo cíclico, criativo e renovador de análise, interpretação e síntese das dimensões que definem a IES. E, por derradeiro, apresenta as dez dimensões estabelecidas como eixo estruturante para o processo de autoavaliação nas IES do país (SINAES, 2004c).

Como foi mencionado, a CPA faz parte do contexto da Avaliação Interna, que por sua vez, estando vinculada à Avaliação Externa, compõem a Avaliação Institucional. A CPA está regulamentada na Lei 10.861, em seu artigo 11º e diz o seguinte:

Art. 11º – Cada instituição de ensino superior pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação – CPA [...], 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 (SINAES, 2009).

Sendo um órgão de representação acadêmica e não da administração da IES, a CPA deve buscar sua legitimidade a partir de um processo de construção coletivo e democrático de todas

as suas etapas, inclusive, na escolha de seus membros (SINAES, 2009). Contribuindo com este pensamento Barreyro e Rothen (2006, p. 969) lembram que:

[...] A identidade das CPAs depende do grau de autonomia e liberdade que elas possam efetivamente conseguir nas instituições, podendo adquirir características centralizadoras, burocráticas, utilitaristas ou emancipatórias, dependendo do grau de envolvimento dos atores institucionais e do uso que a autoavaliação tenha no interior da instituição. Apesar da legislação declarar a autonomia das CPAs em relação aos colegiados e órgãos da instituição, o cumprimento desta é um ato que depende da vontade política institucional e da estrutura organizacional. O caráter público/privado e/ou comunitário/confessional/filantrópico pode ser uma variável com forte influência do tipo de CPA que vai ser construída em cada IES.

Como exposto anteriormente, é papel do SINAES assegurar que as IES promovam suas respectivas avaliações institucionais no âmbito interno e externo (Lei 10.861, Art. 2º). Nesse contexto, cabe à CONAES, no âmbito da **avaliação externa**, o papel articulador desse processo. Nesses termos, e considerando a proposta do SINAES,

[...] a avaliação externa deve ser coerente com os objetivos da avaliação interna, mas ao mesmo tempo precisa de liberdade para poder fazer suas críticas e recomendações à instituição e aos órgãos do governo, intermediados pela Conaes, quanto às providências que devem ser tomadas para correção ou superação de problemas institucionais e fortalecimento do sistema (SINAES, 2009, p. 116).

Consubstanciado nessa proposta, Peixoto (2011, p. 15) enfatiza que "a avaliação institucional externa, [...] é vista como um instrumento cognitivo, crítico e organizador das ações da instituição [...], devendo ser coerente com a avaliação da dimensão interna". Segundo a autora, para que tais procedimentos sejam levados a termo, ela exige "[...] organização, sistematização e interrelação de um conjunto de informações quantitativas e qualitativas, além da formulação de juízos de valor sobre a qualidade das práticas e da produção teórica de toda a instituição" (2011, p. 15). Há de se destacar, contribuindo com a citação descrita, que os atores sociais da IES no desenvolvimento da autoavaliação podem não ser imparciais ao auditar as rotinas institucionais, e que por isso, a avaliação externa cumpre o papel de corrigir possíveis desvios da autoavaliação (PEIXOTO, 2011).

Importante frisar que apenas as instituições vinculadas ao sistema federal (Universidades e Institutos federais e IES privadas) é quem se submetem às visitas externas organizadas pela

CONAES. As IES estaduais não participam deste processo, salvo em relação à pós-graduação; elas são avaliadas pelos respectivos Conselhos Estaduais de Educação (CEE)<sup>70</sup>. A avaliação feita pela CONAES é realizada "por membros externos, pertencentes à comunidade acadêmica e científica, reconhecidos pelas suas capacidades em suas áreas e portadores de ampla compreensão das instituições universitárias nacionais e internacionais" (SINAES, 2009, 115). Atualmente, os peritos designados para a visita *in loco* são os pares das IES pertencentes aos Sistemas Federal e Estaduais (BASis) que participam das comissões, porém, como está em trâmite no Congresso Nacional a criação do INSAES, conforme já assinalado no início deste estudo, estes procedimentos podem sofrer (a depender da criação desta nova agência) alguma alteração, surgindo a figura do "Avaliador", independente se esteja vinculado a alguma IES. Sobre esta questão dos avaliadores externos há uma ampla discussão no capítulo 4 quando analisamos as ações da CONAES e dos Conselhos Estaduais de Educação no contexto do Regime de Colaboração.

Várias são as recomendações dadas aos peritos por parte da CONAES quanto ao correto procedimento nas visitas às IES. Eles são orientados em cursos específicos promovidos pelo INEP para esta função (BASis), além disso, estes avaliadores, conforme recomendações do INEP, "devem sempre estar atentos aos critérios de participação, integração e de articulação das relações de caráter pedagógico e de relevância social, no ensino, na pesquisa (no caso das universidades) e na extensão" (SINAES, 2009, p.115).

Em suma, conforme explicitado nas diretrizes do SINAES, os procedimentos da avaliação interna e externa devem realizar-se de maneira articulada e complementar, em ambas devendo haver a liberdade de expressão e o comprometimento com a busca da justiça (SINAES, 2009).

---

<sup>70</sup> Em 2005, o Conselho Estadual de Educação do Paraná (CEE/PR), através das Deliberações n.º 01/05, 03/05, 04/05 assume o controle do processo avaliativo no âmbito do Sistema Estadual de Ensino, com ações integradas com a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI), através da Comissão Especial de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino Superior (CEA/PR), criada através do Decreto Estadual n.º 2.856, de 22/04/06, pelo Governo do Estado do Paraná, com o objetivo de avaliar as atividades de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas pela Instituições Estaduais de Ensino Superior do Estado do Paraná e alterada em 2007, pelo Decreto Estadual n.º 1416, de 12/09/07 (UEL, 2013)

### **3.4.2 Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes**

O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) é um dos pilares da avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 [...]. Aliado aos processos de Avaliação de Cursos e de Avaliação Institucional, o Enade constitui-se importante instrumento de aferição e de promoção da qualidade para os cursos de graduação e para as políticas de educação superior do país (BRASIL, 2013b).

O artigo 5º, da Lei 10.861, estabelece, em seu parágrafo 1º, que os estudantes dos cursos de graduação devem ter seus desempenhos avaliados através da aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) (BRASIL, 2004a). Além disso, atribui ao Enade a obrigatoriedade em aferir,

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

Outras atribuições consubstanciadas na Lei do SINAES contemplam ainda a periodicidade máxima da aplicação do referido exame, que no caso, é trienal; estabelece o Enade como componente curricular obrigatório do curso, isto é, tem as mesmas prerrogativas de uma disciplina contemplada na matriz curricular; se o aluno for selecionado no processo amostral e o mesmo não fizer o Enade, ele não terá direito ao registro no seu histórico escolar; a responsabilidade pela não-inscrição do aluno no Exame recai sobre a IES, devendo esta assumir os dissabores da lei, independentemente do status do aluno (matriculado, não-matriculado, trancado, etc.); o estabelecimento de conceitos, ordenados por uma escala de 5 níveis; dentre outros (BRASIL, 2004a).

### **3.4.3 Avaliação dos Cursos de Graduação**

O Enade e as avaliações in loco são os instrumentos responsáveis por subsidiar o INEP na construção de indicadores de qualidade e também dos processos de avaliação de cursos de graduação. No âmbito do SINAES e da regulação dos cursos de graduação, prevê-se que os cursos sejam avaliados de maneira periódica. Dessa maneira, os cursos de graduação superior passam por três tipos de avaliação, quais sejam: a autorização, o reconhecimento e a

renovação de reconhecimento (SINAES, 2004a). No caso das **autorizações** o INEP estabelece o seguinte:

[...] Essa avaliação é feita quando uma instituição pede autorização ao MEC para abrir um curso. Ela é feita por dois avaliadores, sorteados entre os cadastrados no Banco Nacional de Avaliadores (BASis). Os avaliadores seguem parâmetros de um documento próprio que orienta as visitas, os instrumentos para avaliação *in loco*. São avaliadas as três dimensões do curso quanto à adequação ao projeto proposto: a organização didático-pedagógica; o corpo docente e técnico-administrativo e as instalações físicas. (INEP)<sup>71</sup>

Já no caso do **Reconhecimento**, o INEP determina que:

[...] Quando a primeira turma do curso novo entra na segunda metade do curso, a instituição deve solicitar seu reconhecimento. É feita, então, uma segunda avaliação para verificar se foi cumprido o projeto apresentado para autorização. Essa avaliação também é feita segundo instrumento próprio, por comissão de dois avaliadores do BASis, por dois dias. São avaliados a organização didático-pedagógica, o corpo docente, discente, técnico-administrativo e as instalações físicas. (INEP, 2013)<sup>72</sup>

Quanto à **renovação do reconhecimento**, a legislação estabelece que essa modalidade de avaliação é feita de acordo com o Ciclo do SINAES, ou seja,

[...] a cada três anos. É calculado o Conceito Preliminar do Curso (CPC) e aqueles cursos que tiverem conceito preliminar 1 ou 2 serão avaliados *in loco* por dois avaliadores ao longo de dois dias. Os cursos que não fazem ENADE, obrigatoriamente terão visita *in loco* para este ato autorizado (INEP, 2013)<sup>73</sup>.

Sobre os três diferentes instrumentos de avaliação citados aqui, Barreyro e Rothen (2006) assinalam que ainda que estejam vinculados num sistema, o SINAES, com esta configuração, é produto da cumulação e de transfigurações.

Os três pilares que constituem o Sistema atualmente são derivados das experiências anteriores: a) a Avaliação Institucional, do PAIUB, b) a Avaliação dos Cursos de Graduação, da Avaliação das Condições de Ensino e c) o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes, do Provão. A cumulação dos mecanismos de avaliação foi realizada sem considerar que

---

<sup>71</sup> Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-condicoesdeensino>> Acessado em: 23/07/2013.

<sup>72</sup> Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-condicoesdeensino>> Acessado em: 23/07/2013.

<sup>73</sup> Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-condicoesdeensino>> Acessado em: 23/07/2013.

cada um deles é produto de valores e paradigmas divergentes: a visão formativa/emancipatória do PAIUB, fundada na participação e na autonomia institucional, a visão somativa da Avaliação das Condições de Ensino e o mecanismo de *ranking* do Provão (BARREYRO; ROTHEN, 2006, p. 971).

Outras questões afetas à regulação dentro do contexto do SINAES já foram apresentadas na seção 1.3.3 e outras ainda, são apresentadas no capítulo 4. Desta forma, buscamos a seguir, na próxima seção, cotejar algumas críticas direcionadas ao SINAES na tentativa de uma melhor aproximação e compreensão deste instrumento que há uma década faz parte do cotidiano das instituições de ensino superior do país.

#### **3.4.4 SINAES: Tentativas e Contradições**

Valemo-nos, inicialmente, da reflexão feita por Klinger Sousa (2011), quando discorre sobre o caráter público do SINAES e o impacto causado por ele no currículo das universidades brasileiras. Ao analisar o SINAES (de 2004 a 2008), o autor coloca em relevo algumas questões que merecem destaque. A primeira delas diz respeito à relação dicotômica entre emancipação e regulação, onde o autor afirma que,

[...] a avaliação como regulação voltada ao controle diverge da avaliação que visa à emancipação em virtude das concepções ontológicas, axiológicas e epistemológicas que convivem em tensão permanente na modernidade, decorrentes do desenvolvimento assimétrico de alguns dos princípios que Sousa Santos (2005b) identifica como integrantes da regulação e da emancipação como pilares da modernidade. (SOUSA, 2009a, p. 93).

A segunda, por sua vez, aborda a questão da perda da centralidade do SINAES como sistema de avaliação da educação superior, onde o SINAES perde forças ao não fazer com que os instrumentos previstos na lei produzissem os efeitos desejados de forma conjunta, fazendo com que o Estado perdesse sua capacidade de intervenção (SOUSA, 2011). Somando-se a isso, o SINAES poderia canalizar forças em prol da qualidade usando para isso o vasto acervo de informações existentes no próprio sistema, fruto da rede formada a partir da aproximação com as IES e com as instituições que regulam o ensino superior do país (SOUSA, 2011).

A terceira questão percebida pelo autor refere-se à centralidade assumida pelo Enade em detrimento do que fora concebido originalmente na proposta do SINAES. A este respeito, o autor tece o seguinte comentário:

[...] o SINAES – em função da visibilidade dada aos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE, a serviço do ranqueamento das instituições de educação superior [...], reflete a submissão a uma perspectiva de avaliação submetida ao paradigma positivista, centrada na medida, e remete-nos à docimologia como modelo de avaliação (SOUSA, 2011, p. 16487).

Apesar da centralidade assumida pelo Enade, o autor afirma que o SINAES ainda tem condições de, por meio da avaliação, dar sentido ético à atuação das universidades e, com isso atender o interesse público. No entanto, afirma, "há que propugnar por um novo Estado com caráter republicano mais bem definido e um aparelhamento que lhe garanta competência, presteza e precisão de ação" (SOUSA, 2011, p. 16495).

Dias Sobrinho (2008b, 2010b), Calderón, Poltronieri e Borges (2011) afirmam que um dos motivos para a desconfiguração da proposta original do SINAES são os *rankings*, deslocando a centralidade da Avaliação Institucional para uma questão periférica. Além disso, Dias Sobrinho aponta outro instrumento desacreditado ao longo deste processo, a Comissão Própria de Avaliação (CPA), que de protagonista, passou a mera coadjuvante. Outras críticas são ainda elencadas por este autor:

[...] O ENADE e o estudante passam a ser as principais fontes de informação para a formulação dos índices de qualidade. Os "proprietários" e destinatários principais são os órgãos do governo. Os principais conceitos são eficiência, competitividade, performatividade. Os objetivos mais importantes são controlar, hierarquizar, comparar, *ranquear*. Tudo isso com pretensa neutralidade e objetividade, como se a avaliação fosse isenta de valores e interesses, como se os números, as notas, os índices fossem a própria avaliação e pudessem dar conta da complexidade do fenômeno educativo. (DIAS SOBRINHO, 2008b, p. 821, grifo do autor).

Talvez por isso mesmo Augusto e Balzan, em 2007, alertavam para a descaracterização do sistema através do seu uso equivocado, diziam eles: "[...] a concepção equivocada a respeito do SINAES e/ou a utilização inadequada dos instrumentos de coleta, em qualquer uma de suas fases, pode se traduzir em resultados ineficientes, comprometendo o bom funcionamento de todo o sistema" (2007, p. 599).

Buscamos também no ensaio de Freitas (2005), alguns fatos que ao nosso ver realçam as críticas feitas ao SINAES. Não que o texto tenha este ofício, ou seja, de desvelar as fragilidades do sistema, ao contrário, busca saná-las em prol de uma educação pública de

qualidade. Uma das questões centrais do estudo refere-se à da *regulação*. Apoiado nos estudos de Dias Sobrinho (2002), Freitas (2005) explica a diferença entre "regular" e "regulação". A primeira, diz o autor, "[...] é vocação de toda política pública" (2002, p. 913), ao passo que a segunda,

está relacionado à ação de privatização do Estado no âmbito das políticas neoliberais. Ao privatizar, o Estado desresponsabiliza-se por uma gama de serviços e transfere o controle para mecanismos de "regulação de mercado". Porém, esse controle visa a retirar do Estado uma eventual capacidade de intervenção sobre tais serviços, deixando que sejam afetados apenas pelas leis de mercado. [...] É neste sentido que reafirmamos que o conceito de "regulação" não pode ser discutido em abstrato, sem levar em conta a natureza da política pública que o abriga, sob pena de analisarmos a forma e não o conteúdo. (FREITAS, 2005, p. 913, grifos do autor).

Nesse contexto, o estudo identifica a disputa entre as duas grandes políticas públicas existentes no país, as *neoliberais*, conduzidas em grande parte pelo PSDB e DEM (ex-PFL), e aquelas conduzidas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e sua aliança, chamadas pelo autor de *democráticas e participativas* (FREITAS, 2005, p. 913-914).

O SINAES foi instituído no início do primeiro mandato do ex-presidente Lula (2003). Ele tinha recebido a faixa do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso há pouco mais de um ano. Até então, o modelo de política adotado por FHC era de cunho neoliberal (8 anos). Este modelo foi duramente criticado por tirar do Estado a obrigatoriedade de oferecer uma educação pública e de qualidade, deslocando para o "mercado" tal responsabilidade. Com a mudança de governo, as correntes de pensadores que investigam o tema criaram expectativas por uma nova proposta de cunho democrático, coletivo e emancipatório. Porém, passados os dois mandatos do presidente Lula e agora, no segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, o Partido dos Trabalhadores e sua base aliada têm frustrado, ao menos no campo da avaliação da educação superior, alguns membros que participaram àquela época da CEA/MEC e que ajudaram no processo de construção desse campo. Reforçando esta posição, Freitas afirma que

[...] durante os dez últimos anos ou mais, estivemos criticando as políticas neoliberais e seus efeitos. Foi um trabalho notável se examinado em perspectiva. Nesse mesmo tempo, as políticas democráticas e participativas ocuparam espaços em vários lugares (municípios, estados, Federação). Os resultados destas políticas permanecem ainda como tema de avaliação. É

compreensível que tivéssemos investido na crítica do neoliberalismo, mas, uma vez tendo avançado nesta, faz-se necessário que nos debruçemos sobre os resultados das políticas que se contrapõem a este...". (FREITAS, 2005, pp. 914-915).

Nessa perspectiva, buscamos contribuição no texto produzido por Rothen e Barreyro (2011), que fazem uma análise crítica à implantação do SINAES a partir do contexto dos dois mandatos do presidente Lula (2003-2010), tendo como contraponto, os dois de FHC (1995-2002). Além de identificar as rupturas e discontinuidades dos dois governos, os autores levantam a hipótese de que "a adoção dos índices responde à obrigação herdada de regular o sistema pela via da avaliação, pois – apesar da inclusão social proposta pelo governo [Lula] – a lógica privatizante continua" (ROTHEN e BARREYRO, 2011, p. 21). As críticas que podemos identificar no texto refere-se ao caráter *simplificador e técnico dos índices*. Segundo os autores, a cultura dos índices impregnada na sociedade brasileira não apenas na educação, mas em outras áreas, como a economia, por exemplo, "confere-lhes uma aura de inquestionáveis; socialmente, eles são tomados como efetivamente representando a realidade" (ROTHEN; BARREYRO, 2011, p. 23). Além dos índices, o uso intenso dos meios de comunicação para propagar os resultados, fazem parte da política de avaliação e regulação empreendidas no governo FHC, e que foram deixados como herança ao governo Lula.

Diante da herança regulatória do governo FHC, que se faz presente como um eterno retorno, o SINAES perde sua face avaliadora. A autoavaliação [...] perde peso nesta nova configuração. Quanto à avaliação de cursos: perdem-se as visitas *in loco* e a *peer review*, metodologia internacionalmente aceita nos sistemas de avaliação e acreditação, ao serem restritas aos cursos sob supervisão. Assim, a avaliação formativa é 'des-induzida', ao privilegiar os resultados do ENADE sobre os outros (ROTHEN; BARREYRO, 2011, p. 33).

No conturbado movimento durante a implantação do SINAES, os autores comentam também as contradições que surgiram, sendo que uma delas refere-se a "alguns documentos oficiais [que] adotam explicitamente a visão emancipatória da avaliação e outros, a regulatória" (ROTHEN; BARREYRO, 2011, p. 26), conforme visto também nos estudos de Freitas (2005) e Sousa (2011). Outra crítica é que, apesar de ter editado no "Projeto Ponte" a ideia da CEA/MEC de resgate do ciclo avaliativo e a definição da função de regulação, foi excluído a centralidade da autoavaliação institucional (ROTHEN e BARREYRO, 2009; 2011).

O Enade é uma evolução se comparado com o "Provão": avalia ingressantes e concluintes, formação geral e profissional. Contudo, desde a sua primeira edição, mantém a mesma lógica subjacente ao "Provão": compara o desempenho das instituições e emite resultados simplificados. Comparações e resultados simplificados não são um mal em si, mas, dentro de uma lógica mercadológica, funcionam apenas como um fator de concorrência mercantil, em oposição à possível colaboração e troca de experiências visando à melhoria da qualidade (ROTHEN; BARREYRO, 2011, p. 27).

Outro problema herdado no governo Lula que se agravou, segundo os autores, foi o

[...] represamento de processos de avaliação, visando o reconhecimento de cursos e o credenciamento de instituições. Sucederam-se fatos que exigiram medidas legais: primeiro, foi relativo à legalidade das taxas cobradas das IES; depois, o veto do Tribunal de Contas da União para o pagamento de professores com dedicação exclusiva para a realização das visitas; e, finalmente, a própria morosidade do ciclo do SINAES (ROTHEN; BARREYRO, 2011, p. 27).

Assim como citado por outros autores, Rothen e Barreyro (2011) também destacam a centralidade assumida pelo Enade em detrimento do SINAES. Para estes autores, o resultado do ENADE se sobrepôs em termos de importância, desvalorizando de certa forma, não apenas a avaliação dos cursos de graduação, mas também a avaliação das instituições. Para finalizar, outro fato que merece destaque na análise destes autores é a interferência, em termos de regulação, que o poder público tem recebido de alguns conselhos profissionais, como por exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, e Conselho Federal de Medicina – CFM.

São estes portanto, alguns dos principais apontamentos que fazemos sobre o modelo de avaliação implementado via SINAES. No próximo capítulo, fazemos uma importante discussão sobre a avaliação na educação superior e o SINAES, sob a ótica das IES públicas estaduais e do regime de colaboração, conforme estabelece a Lei 10.861.

#### **4 A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E O REGIME DE COLABORAÇÃO NO CONTEXTO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS ESTADUAIS**

Recuperando o que dissemos no início deste estudo, um dos objetivos da pesquisa é examinar, no contexto da Lei 10.861, as ações produzidas pelo governo federal, no que diz respeito aos processos avaliativos das instituições estaduais de ensino superior, particularmente, no Paraná. Afirmamos que a discussão principal perpassaria pelo que está contido no artigo 1º da referida lei, que indica em seu parágrafo 2º que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) será desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal. Sinalizamos ainda que esta cooperação mencionada na Lei supracitada refere-se ao "regime de colaboração" preconizado na Constituição Federal (Art. 211) e também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (9.394/96, art. 8º). Reforçamos, por derradeiro, que esta cooperação e/ou colaboração entre a União e os estados federados também está devidamente registrada no documento oficial do SINAES<sup>74</sup>. Ou seja, o regime de colaboração prescrito na Constituição Federal de 1988 faz parte do eixo norteador da construção do Sistema Nacional de Avaliação, sendo, portanto, papel da União construir, por meio de seus órgãos legalmente constituídos (MEC, INEP, SERES, CONAES etc.), pontes no sentido de ligar um e outro lado da margem (União e demais entes federados).

Outro objetivo definido para a pesquisa é discutir a experiência avaliativa da Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR, no intuito de demonstrar os pontos que justificam esta IEES a adotar, em uma de suas unidades, a avaliação do SINAES como referência para obtenção de um ensino de qualidade. A partir desta experiência, busca-se verificar se o modelo vigente de avaliação pautado no SINAES produz efeitos positivos e que mereçam ser replicados às demais instituições públicas dos sistemas estaduais de ensino superior.

---

<sup>74</sup> A construção de um Sistema Nacional de Avaliação, no contexto do marco legal vigente, passa pela constituição do "regime de colaboração" entre os diversos sistemas de ensino, que tanto o art. 211 da CF como o art. 8º da Lei nº 9.394/96 estabelecem como princípio para a organização da educação nacional (SINAES, 2003, p. 26).

Nossa inquietação recai sobre o avanço observado no sistema nacional de avaliação da educação superior, a partir do SINAES, ao passo que nos sistemas estaduais de educação, particularmente no Paraná, este movimento não tem ocorrido na mesma intensidade. Um dos motivos observados para esse descompasso recai sobre o regime de colaboração estabelecido não apenas na lei supracitada, mas originariamente, na Constituição Federal e também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), conforme já lembrado.

Estes aspectos de ordem legal a qual citamos, servem, pois, como base para as discussões que se seguem, onde o objetivo é revelar o estágio atual acerca das propostas de colaboração entre a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), responsável pela operacionalização do SINAES, e os Conselhos Estaduais de Educação (CEEs), de forma particular, do Paraná.

Convém salientar que as Instituições Estaduais de Ensino Superior (IEES) estão vinculadas diretamente aos Sistemas Estaduais de Educação através de seus respectivos CEEs, e por conta disso, seguem as regras por estes estabelecidas. Grosso modo, cada sistema estadual que opera este nível de ensino tem a prerrogativa de regular e supervisionar suas IES, e por conseguinte, o seu sistema de avaliação, tudo à luz da legislação federal (BRASIL, 1988; BRASIL, 1996). Dessa forma, os Sistemas Estaduais que desejarem, por assim dizer, estabelecer algum vínculo ou parceria com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), só o conseguirão a partir de acordos isolados, fazendo valer o chamado **regime de colaboração**.

Nesse contexto, este capítulo está estruturado da seguinte forma: primeiro fazemos uma breve revisão da literatura destacando os desafios e dificuldades em se constituir o sistema nacional de educação. Em seguida discutimos o regime de colaboração e o papel dos Conselhos de Educação na construção do referido regime. Na sequência, sistematizamos o percurso metodológico com o qual pretendemos atingir os objetivos estabelecidos na pesquisa. Logo após, organizamos uma seção para tratar dos resultados e discussão, traçando um panorama sobre as Instituições Estaduais de Ensino Superior do país a partir de dados divulgados pelo INEP, demonstrando assim, a importância que se deve dar a esta categoria administrativa. A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, também recebe atenção

especial na seção, pois é a partir da análise das atas de suas reuniões que buscamos identificar o nível das relações existentes desta com os CEEs. Ainda no contexto dos resultados e discussão, apresentamos outras quatro subseções que se colocam como de extrema relevância ao capítulo. A primeira diz respeito aos esforços empreendidos pela CONAES e pelos CEEs com o objetivo de estabelecer Acordos de Cooperação entre ambos. A segunda busca identificar os fatores que interferem na aproximação entre CONAES e CEEs. A terceira aponta os desafios na construção de um regime de colaboração no Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná. A quarta, por fim, apresenta os resultados da experiência avaliativa da Universidade Estadual do Paraná, a partir de sua Unidade, na cidade de Paranaíba.

#### 4.1 OS SISTEMAS DE ENSINO E O REGIME DE COLABORAÇÃO

É comum, na literatura especializada, a afirmação de que as bases constitutivas do federalismo no Brasil<sup>75</sup> são marcadas por assimetrias e desigualdades sociais entre os entes federados. Essas questões são frutos da forma de organização territorial, particularmente, no que refere ao modelo de desenvolvimento do Estado brasileiro e à maneira como vem sendo implementada (SOUZA, 1998; ARAÚJO, 2010; DOURADO, 2013).

Na educação, por exemplo, tais questões perpassam pela necessidade de instituir o Sistema Nacional de Educação (SNE) e também elaborar os planos decenais como políticas de Estado, além da urgente necessidade de se colocar em prática ações referentes ao regime de colaboração (ARAÚJO, 2010; DOURADO, 2013).

A Constituição Federal (CF) de 1988 sinaliza novas diretrizes para os direitos sociais no país, tendo por eixo um novo pacto federativo. Ela estruturou a lógica política que sinaliza para a autonomia e o regime de colaboração, a ser regulamentado entre os entes federados: União, estados, Distrito Federal e municípios (DOURADO, 2013, p. 763).

---

<sup>75</sup> Conforme assinalado por Araújo, "Os fundamentos da Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988 estão ancorados no *federalismo cooperativo*, cuja intenção é equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos, independente da região, estado ou cidade em que habitam. Desse modo, sua premissa é o equilíbrio das tensões entre simetria e assimetria, unidade e diversidade e união e autonomia" (2010, p. 755). Dois outros modelos de federalismo são apontados pela autora, o *federalismo dual*, cuja base é a competição entre os entes federados (EUA), e o *federalismo centralizado*, em que subordina as unidades subnacionais às demandas do Estado nacional (Venezuela, Áustria e Índia).

Para compreendermos as complexas questões que envolvem o Sistema Nacional de Educação (SNE), é preciso antes entendermos o conceito de "sistema". De uso corrente nos mais variados contextos, Saviani (2009, p. 44) o define como "a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante". Em outras palavras,

[...] o termo "sistema" denota conjunto de elementos, isto é, a reunião de várias unidades formando um todo. Daí a assimilação do conceito de sistema educacional a conjunto de unidades escolares ou de rede de instituições de ensino. Assim, normalmente quando se fala em "sistema público de ensino", o que está em causa é o conjunto das instituições públicas de ensino; quando se fala em sistema particular de ensino, trata-se da rede de escolas particulares; ao se falar em sistema superior de ensino, sistema de ensino profissional, sistema de ensino primário, igualmente a referência são as redes de escolas superiores, profissionais ou primárias e assim por diante (SAVIANI, 2009, p. 51)

Nessa perspectiva, Bordignon (2009) esclarece que foi nas Constituições de 1934 e 1946 que se deu início ao rearranjo de um *projeto nacional de educação* fundado nas premissas da *unidade com multiplicidade*. Tais premissas buscavam superar a fragmentação e desarticulação das normas e ações educacionais daquele período. A organização e a gestão desse projeto nacional de educação estavam, de acordo com o autor, alicerçados nos seguintes pilares: **sistemas, planos e conselhos de educação**. É esta concepção que sedimentou os preceitos constitucionais de 1934 e 1946, surgindo assim, os "sistemas de ensino" e os "conselhos de educação", ambos conduzidos por um instrumento que promovesse a unidade nacional, qual seja, o "plano nacional de educação" (BORDIGNON, 2009).

Ao discorrer sobre sistema de ensino e plano de educação, Dermeval Saviani (1999, p. 120) indica que há uma relação muito próxima entre esses dois conceitos. Em sua opinião, sistema de ensino significa "[...] uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina". Complementando, o autor assinala que "as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano. Consequentemente, há uma estreita relação entre sistema de educação e plano de educação" (SAVIANI, 1999, p. 120).

Sob a égide da Constituição de 1988, os **sistemas de ensino** foram estendidos aos municípios, estando estes também dotados de autonomia em sua esfera de atuação. Oportuno dizer que foi

também a partir da carta magna de 1988, que se instituiu o *princípio de regime de colaboração*. Também à luz dessa Constituição surgiu a Lei nº 9.394/96 (LDB), que definiu a organização dos sistemas e suas respectivas competências (BORDIGNON, 2009).

Na visão de Bordignon (2009), os sistemas de ensino foram criados para dar efetividade e promover a autonomia dos entes federados com vistas a alcançar a democratização e o pleno exercício de poder dos cidadãos. A autonomia da qual o autor se refere, deve estar pautada nos limites das normas nacionais, conforme estabelece a LDB/1996. Ou seja, "cada sistema organiza o seu todo, articulando as partes e definindo as normas de funcionamento, em vista das finalidades inerentes às suas responsabilidades" (BORDIGNON, 2009, p. 9). Nesse contexto, o que podemos dizer sobre o Sistema Nacional de Educação? Que desafios o espera? É o que veremos a seguir.

#### **4.1.1 O Sistema Nacional de Educação**

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014a), que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE-2014/2024), estabelece, em seu artigo 13º, que o poder público deverá instituir nos próximos dois anos, a partir da publicação da referida lei, o Sistema Nacional de Educação, cujo principal objetivo será a articulação entre os sistemas de ensino para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE.

Apesar das frequentes críticas à criação desse Sistema, considerando as dificuldades impostas pelo regime federativo adotado no Brasil, Saviani (2012) argumenta que a forma mais adequada para atender às necessidades educacionais é justamente por meio da organização de um Sistema Nacional de Educação (SNE). Esta posição se justifica, segundo o autor, baseado nos seguintes fatos:

[...] sendo a federação a unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns, a federação postula o sistema nacional que, no campo da educação, representa a união intencional dos vários serviços educacionais que se desenvolvem no âmbito territorial dos diversos entes federativos que compõem o Estado federado nacional (SAVIANI, 2012, p. 1).

Nesse sentido, Saviani (2012) defende que devemos construir um SNE tendo como base uma estrutura unificada de forma a articular todos os elementos que envolvem a educação do país, instituindo normas e procedimentos comuns válidos para toda a federação, no intuito de que a educação tenha a mesma qualidade a toda a população. Para que isso ocorra é preciso também trabalhar pela efetivação do plano nacional de educação levando-se em conta, conforme estabelece a Constituição Federal, o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, promovendo assim, a divisão de responsabilidades entre os mesmos.

Na repartição das responsabilidades os entes federativos concorrerão na medida de suas peculiaridades e de suas competências específicas consolidadas pela tradição e confirmadas pelo arcabouço jurídico. Assim, as normas básicas que regularão o funcionamento do sistema serão de responsabilidade da União, consubstanciadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação, traduzidas e especificadas pelas medidas estabelecidas no âmbito do Conselho Nacional de Educação (SAVIANI, 2012, p. 1).

Ainda no âmbito da construção de um SNE, o Professor Carlos Roberto Jamil Cury (2008) revela, em linhas gerais, alguns desafios a serem vencidos. Servindo-se de um excerto do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* (1932), o autor aponta como primeiro desafio a **desigualdade social**. Esta desigualdade social está presente no histórico de exclusão de classes sociais ocorrido no Brasil. Por muito tempo, revela, a escola não foi aberta a todos os cidadãos, excluindo por exemplo, os escravos, os índios e as mulheres.

[...] essa desigualdade, [...] repercutiu e ainda repercute, a partir de nossa história nacional, na educação, mesmo que esta última, proclamada direito social, tenha sido fruto de longa conquista democrática. O ordenamento jurídico pode ser um bom patamar de leitura e de compreensão de como a desigualdade impactou a educação escolar (CURY, 2008, p. 1189).

Outro desafio a ser considerado na construção de um sistema nacional de educação é de caráter **político-administrativo**, afirma Cury (2008). Este autor lembra que o Brasil é uma República Federativa, e assim sendo, pressupõe um pacto federativo onde coexistem a *união federativa e a pluralidade de entes federados*.

Trata-se de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de poder e de competências legalmente definidas. A repartição de competências e de pólos múltiplos de

poder sempre foi um assunto básico para a elucidação da(s) forma(s) federativa(s) de Estado. Daí as discussões em torno das variantes da forma federativa e a temática da descentralização (CURY, 2008, p. 1196).

Um terceiro desafio apontado por Cury (2008) evidencia aspectos pertinentes à **colaboração entre os entes federativos**, conforme prevê a Constituição de 1988. Segundo o autor,

[...] há o medo de uma centralização por parte do Estado federal na qualidade de Estado nacional. Há o receio, por parte do segmento privado na educação escolar, de se ferir a liberdade de ensino e não falta quem assinale o perigo do monopólio estatal. E há também a precaução da parte da própria União quanto a uma presença mais efetiva na educação básica, sobretudo no que se refere ao financiamento desta (CURY, 2008, p. 1200).

Para além dos desafios citados, este autor salienta ainda que a organização de um sistema educacional perpassa não apenas por questões pedagógicas, mas é também uma "via de jogo de poder", fazendo-nos recordar que "cada vez que esse assunto foi pautado em constituintes, lei de diretrizes e bases, planos nacionais de educação e fundos de financiamento, ele foi motivo de intensos debates e polêmicas, sobretudo quando o adjetivo *nacional* entrou em pauta" (CURY, 2008, p. 1200).

Vale a pena esclarecer, no contexto da construção do SNE e da abrangência do regime de colaboração, que os Estados e o Distrito Federal poderão deliberar sobre legislação complementar, fazendo as necessárias adequações às normas gerais tendo em vista as peculiaridades locais. No entanto, alguns autores se posicionam contra os municípios<sup>76</sup> legislarem na questão da educação. Saviani (2012), por exemplo, ao seguir este posicionamento, indica que esta matéria está devidamente regulamentada na Constituição Federal, conforme estabelece o art. 30, inciso VI<sup>77</sup>. Dessa maneira, complementa o autor,

[...] A melhor forma de fortalecer as instâncias locais não é, necessariamente, conferir-lhes autonomia deixando-as, de certo modo, à própria sorte. Na verdade, a melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não isolá-los. Isso porque o isolamento tende a fazer degenerar a diversidade em desigualdade,

---

<sup>76</sup> A responsabilidade principal dos municípios incidirá sobre a construção e conservação dos prédios escolares e de seus equipamentos, assim como sobre a inspeção de suas condições de funcionamento além, é claro, dos serviços de apoio como merenda escolar, transporte escolar etc. Efetivamente são esses os aspectos em que os municípios têm experiência consolidada (SAVIANI, 2012, p. 2).

<sup>77</sup> Art. 30, inciso VI: "manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental" (CF).

cristalizando-a pela manutenção das deficiências locais. Inversamente, articuladas no sistema, enseja-se a possibilidade de fazer reverter às deficiências, o que resultará no fortalecimento das diversidades em benefício de todo o sistema. (SAVIANI, 2012, p. 2).

Observa-se que a tarefa de implantar um sistema nacional de educação não é das mais simples, ainda mais agora com o calendário apertado estipulado pela Lei do novo PNE (13.005/14), cujo prazo limite é o ano de 2016. Além disso, Marques *et al* (2013) nos lembram que o modelo federativo brasileiro tem imprimido extensas lacunas nas políticas sociais desde a descontinuidade e fragmentação de programas, passando pela ausência de padrões de qualidade, chegando aos altos índices de ineficiência dos órgãos gestores.

Bordignon (2009) afirma que os "planos de educação" são instrumentos que se constituem em estratégias imprescindíveis na gestão dos sistemas de ensino, não apenas pelo caráter democrático que o mesmo imprime, mas porque os planos, como instrumento de gestão, precisam manter certa coerência com as políticas e diretrizes nacionais e locais. Como exemplo desses planos o autor cita o Plano Nacional de Educação (PNE), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), os planos estaduais e municipais dentre outros. Essa arquitetura, revela o autor, "[...] constitui um verdadeiro sistema nacional de educação, que articula, por meio dos dispositivos normativos e planos, os sistemas de ensino, nos quais se inserem os conselhos de educação" (BORDIGNON, 2009, p. 11).

#### **4.1.2 O Regime de Colaboração**

Inscrito no artigo 211<sup>78</sup> da Constituição Federal de 1988, e posteriormente, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação<sup>79</sup> (LDB), em 1996, o regime de colaboração tem como objetivo promover a divisão de responsabilidades entre os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) almejando assim, a promoção de uma educação de qualidade a toda a população (SAVIANI, 2012). Pode-se dizer também que o regime de colaboração foi concebido no intuito de disciplinar as relações entre os entes federativos de forma a organizar os seus sistemas educacionais a partir da construção de relações solidárias e harmoniosas

---

<sup>78</sup> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (CF).

<sup>79</sup> Artigo 8º da LDB/1996.

entre os mesmos (TEIXEIRA; MUTIM, 2009). Complementando, é papel deste instrumento, a partir de suas ações de cooperação, buscar reduzir as desigualdades regionais que se apresentam entre os entes federativos (ABICALIL, 2002).

Ao revisitarmos a literatura sobre o tema, nos chamou atenção alguns aspectos que julgamos relevantes aqui destacar. O primeiro, refere-se ao **uso indiscriminado do termo**. A expressão regime de colaboração, como bem nos lembram Teixeira e Mutim (2009), assumiu contornos muito amplos, encampando várias formas de parceria e abarcando a atividade conjunta entre as diversas instâncias de órgãos governamentais e até mesmo não governamentais. Para estes autores, a utilização indiscriminada dessa expressão faz com que não se perceba a ausência de compreensão do conceito de colaboração, conforme estabelece a legislação. O alerta é para que o termo não seja banalizado a ponto de se perder o seu real significado.

Outro aspecto a ser considerado é com relação a **ausência de normatização do regime de colaboração**. Ao discorrer sobre o assunto, ainda em 2002, Abicalil já reclamava da indiferença pela qual este processo era tratado. Ele lembra que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 23<sup>80</sup>, parágrafo único, já sinalizava que leis complementares deveriam fixar normas para a cooperação entre os entes federativos, tudo isso com vistas a estabelecer um equilíbrio do desenvolvimento do bem-estar em âmbito nacional. Entretanto, ainda que alguns poucos movimentos tenham ocorridos, de forma particular na educação básica, as leis complementares da qual reza a Constituição praticamente inexitem. O autor recorda que a União, aproveitando-se da inércia em relação a este tema, estabeleceu forte poder centralizador nesta matéria disseminando políticas e programas que confrontassem com o princípio federativo. Nesse contexto, lembra o autor,

[...] A ideia do regime de colaboração substituiu precariamente a formulação de um sistema nacional de educação. Assim como a cooperação entre as esferas administrativas exigiu regulamentação em lei complementar até hoje inexistente, o regime de colaboração entre sistemas não conhece regulação

---

<sup>80</sup> Araujo (2010, p. 765), chama atenção para a mudança ocorrida na redação original, colocando no plural a possibilidade de regulamentação desse instituto: "Parágrafo único: *Leis complementares* fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional" (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006; grifos do autor).

clara, objetiva, universal e validada para o território nacional (ABICALIL, 2002, p. 256).

Segundo Abicalil (2002), a tradição patrimonialista aproveita-se da inexistência de normas que regulamentem o regime de colaboração, para assim ganhar espaço e regular casos específicos a seu bel prazer, utilizando-se para tanto, convênios pontuais e temporários, decretos esporádicos e até mesmo acordos informais entre "autoridades educacionais". Neste cenário, dispara o autor, "[...] os princípios proclamados pela Constituição ficam sumariamente relativizado ao sabor do entendimento político dos governos de turno em cada unidade federada" (ABICALIL, 2002, p. 256).

Valendo-se do Documento Final elaborado a partir da Conferência Nacional da Educação Básica, ocorrida em abril de 2008, cujo tema principal foi a "Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação", Bordignon (2009) também chama atenção para a questão normatizadora do regime de colaboração. Crítico em relação à cultura hipernormatizadora de nosso país, este autor faz algumas reflexões sobre o tema. Primeiro ele questiona se uma nova regulamentação seria capaz de efetivar o que está posto em termos legais; em seguida questiona sobre qual seria a dimensão da nova regulamentação; e por fim, interpela sobre o real significado de "regulamentação". Em resposta a tais questionamentos, ele busca distinguir a natureza do que é próprio da lei, do que é próprio dos regulamentos, ou das normas. Em resumo, ele diz:

A natureza da lei é a de formalizar e legitimar, fundada em nossa identidade cultural e política, os valores da cidadania que queremos. O objeto próprio da lei é o de definir os objetivos e diretrizes gerais; estabelecer os limites das liberdades da cidadania, os direitos e deveres, o que pode e o que não pode. Ou seja: a lei define a intencionalidade, o horizonte a alcançar, a orientação da ação, o caminho a percorrer. Neste sentido a lei assume um caráter mais geral e permanente. Até porque, sua elaboração, de competência privativa do Poder Legislativo, demanda demoradas discussões com os representantes de toda a sociedade (BORDIGNON, 2009, p. 13).

Por seu turno, a natureza dos regulamentos, ou normas complementares<sup>81</sup>, é o de "regulamentar a aplicação da lei, estabelecendo os critérios e processos da ação no âmbito do

---

<sup>81</sup> Decretos, resoluções, pareceres normativos, portarias, estatutos, regimentos, regulamentos (BORDIGNON, 2009).

Poder Executivo, o modo de percorrer o caminho, para alcançar os objetivos definidos pela lei", afirma Bordignon (2009, p. 13).

De acordo com a educadora Gilda Cardoso de Araújo (2010), foram várias as tentativas de regulamentar o regime de colaboração na educação brasileira, todas, porém, sem lograr êxito. Mais recentemente, no período que precedeu as discussões para a construção do novo Plano Nacional de Educação (PNE), Araújo fez críticas duras à forma *aligeirada* com que se deram as discussões que antecederam à Conferência Nacional da Educação (CONAE-2010), inclusive em relação aos documentos produzidos antes e depois da referida Conferência.

As discussões da CONAE parecem não ter abordado com a necessária profundidade as questões relativas à organização da educação nacional, ao regime de colaboração e à própria constituição de um "Sistema Nacional Articulado de Educação", que seria a proposta principal do novo PNE. Os documentos parecem sinalizar não a definição de um regime de colaboração, mas corroborar formas de coordenação vertical já existentes [...]" (ARAÚJO, 2010, p. 758).

Seguindo o que dizem Teixeira e Mutim (2009), normatizar seria o mesmo que criar mecanismos compulsórios de organização dos sistemas de educação para o desenvolvimento das políticas educacionais. No entanto, ressaltam os autores, ao estabelecer normas para o regime de colaboração, cria-se o seguinte paradoxo:

Levando-se em conta que o citado regime precisa ser normatizado para que seja efetivado e, levando-se em conta também que ele deveria ser colaborativo, na essência, há uma contradição. O conceito de colaboração é oposto ao de obrigatório. Esse é o ponto central na discussão das políticas educacionais: deverão ser de caráter colaborativo, compulsório ou há necessidade de repensar a educação como prática humana para o diálogo, para convivência social e para a transformação da vida e da escola? (TEIXEIRA; MUTIM, 2009, p. 157).

Na opinião destes autores, parece ser improvável que as leis tenham a força necessária para definir como devem se desenvolver as práticas de colaboração que alcancem as mudanças necessárias na educação, isso porque, assinalam, há uma diversidade muito grande na sociedade brasileira e, além disso, é preciso que haja, antes de leis, senso de realidade, inclusive com a possível mudança de concepções por parte dos atores envolvidos em relação ao atual modelo de relacionamento. Ou seja, não dá para se pensar em relações solidárias

deixando de lado questões complexas como as relações de forças e poder que ocorrem entre os entes federados (TEIXEIRA; MUTIM, 2009). Assim, prosseguem os autores,

Instituir um regime de colaboração de forma compulsória não ajuda a tomada de consciência nem a mudança de mentalidade. Serve apenas como mecanismo de regulação da ordem e das relações que devem ser pautadas, a princípio, pelo respeito à autonomia de cada ente federativo (TEIXEIRA; MUTIM, 2009, p. 159).

Por outro lado, estes mesmos autores chamam atenção para a desigualdade social e econômica existente entre os entes federados, fazendo com que seja exigido um plano para equilibrar as oportunidades entre os mesmos. Nesse aspecto, dizem eles:

O discurso sobre o regime de colaboração passa a ser retórica para o estabelecimento de parcerias pontuais. As políticas educacionais que interessam aos governos, às elites nacionais e às agências internacionais são implementadas de forma compulsória (TEIXEIRA; MUTIM, 2009, p. 159).

É recorrente a afirmação de que a ausência de normatização do Sistema Nacional de Educação (SNE) e do regime de colaboração foi um dos problemas-chaves para o não cumprimento da meta do antigo PNE, vigente entre os anos de 2001 e 2010. Sintonzada com esta alegação, Araújo (2010) alerta para que o mesmo não ocorra com o novo PNE (2014-2024). Além disso, adverte,

No processo de regulamentação do regime de colaboração, há que se levar em conta um grande desafio para as relações intergovernamentais no Brasil: o estabelecimento de uma justa distribuição de poder, autoridade e recursos entre os entes federados, garantindo a independência e interpenetração dos governos nacional e subnacionais sem que haja comprometimento de um projeto de desenvolvimento nacional, no qual um dos elementos é a educação (ARAÚJO, 2010, p. 764).

Observa-se, portanto, que o regime de colaboração, passado mais de um quarto de século desde sua publicação, na Constituição de 1988, ainda encontra dificuldades em cumprir seu papel. Fica evidente, conforme assinalam Teixeira e Mutim (2009), que os rumos dados pela legislação no intuito de organizar os sistemas educacionais a partir do regime de colaboração têm falhado ao longo desses anos. Na opinião destes autores, ainda que a busca por relações solidárias e harmoniosas fossem uma constante, os legisladores não levaram em conta as tensões que se manifestam nas relações entre instâncias de poder, bem como seus interesses

econômicos e político-partidários. Essas tensões têm surgido ao longo desses anos devido a ausência de normatização do referido regime, revelam os autores.

### 4.1.3 Os Conselhos de Educação

Os conselhos de educação foram historicamente concebidos como órgãos técnicos de assessoramento superior, com a função precípua de colaborar na formulação das políticas e diretrizes educacionais no interior dos sistemas. Essa função situou os conselhos como órgãos normativos. Na prática, os conselhos centraram sua ação na normatização e controle do funcionamento das instituições educacionais, assumindo, no decorrer do tempo, caráter predominantemente cartorial (BORDIGNON, 2009, p. 10).

A proposta para esta seção é discorrer sobre o papel dos Conselhos de Educação na efetivação do regime de colaboração. Nesse aspecto, servimo-nos, inicialmente, dos apontamentos feitos pelo professor Genuíno Bordignon (2009), onde, algumas das principais questões por ele abordadas dizem respeito à **natureza dos conselhos de educação** e à **organização em rede dos referidos conselhos**. Em relação à primeira, o autor esclarece que os Conselhos de Educação, a partir da Constituição de 1988, passaram a se revestir de uma nova natureza, a de *órgãos de Estado*, cujas características são diferentes das que vinham sendo operadas até então. Neste novo formato os conselhos de educação podem assumir um papel como protagonistas na formulação de políticas e na articulação da unidade nacional, aponta o autor. É nesse contexto, diz ele, que

O **Estado** tem o caráter da perenidade, da institucionalidade permanente. É constituído pela estrutura jurídica que define a institucionalidade da Nação. Nos regimes republicanos democráticos os interesses do Estado se identificam com os dos cidadãos, com a vontade nacional. O **Governo** tem o caráter da transitoriedade. Nos regimes democráticos é exercido pelos agentes públicos eleitos ou nomeados para exercer o poder político, na gestão do Estado, em um determinado momento (BORDIGNON, 2009, p. 16, grifos do autor).

Bordignon esclarece ainda que essa dualidade (Estado/Governo) é percebida porque historicamente, os conselhos no Brasil foram posicionados a serviço dos governos, enquanto estes, por sua vez, estiveram "mais voltados para interesses de grupos dominantes, com viés patrimonialista" (2009, p. 17). Revestindo-se dessa nova natureza, os conselhos de educação se configuram,

[...] como órgãos de Estado quando representam, articulam e expressam a vontade da diversidade social; quando falam ao governo em nome da sociedade para responder às suas aspirações e, em nome dela, exercer suas funções; quando formulam políticas educacionais para além da transitoriedade dos governos (BORDIGNON, 2009, p. 17).

Em outras palavras, um Conselho de Educação é, antes de tudo, "um órgão público voltado para garantir, na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania" (CURY, 2006, p. 41). Assim, como órgãos de Estado, os conselhos de educação assumem a função de mediadora entre governo e sociedade, ou, nas palavras de Bordignon, assumem a função de "ponte", onde a mediação deve procurar diminuir as diferenças, "trabalhar no e com o contraditório social, sem cair na armadilha de pretender constituir-se na síntese da vontade do governo ou da sociedade, ou de ambas, situando-se numa 'terceira margem do rio'" (2009, p. 18).

Esta nova natureza de *órgãos de Estado* implica em novos critérios de composição, novas condições de funcionamento e a execução de novas funções. Em relação a estas últimas, o autor as distingue quanto à natureza e ao objeto. No que refere à **natureza**, ele lembra que as funções atribuídas aos conselhos têm sido de caráter consultivo e deliberativo.

O **caráter consultivo** situa os conselhos na função de assessoramento às ações do governo na área da educação. Na sua concepção os conselhos eram considerados "órgãos de assessoramento superior", chamados a "colaborar" na formulação das políticas educacionais. No exercício dessa função os conselhos propõem ações, opinam sobre temas relevantes, respondem a consultas [...]. O **caráter deliberativo**, como o próprio termo o diz, atribui ao conselho poder de decisão em matérias definidas em lei como de sua competência. A natureza deliberativa implica em poder de decisão, em caráter final. Caso contrário assumiria caráter meramente consultivo. Dentre as competências de caráter deliberativo destaca-se a função normativa (BORDIGNON, 2009, p. 19, grifos do autor).

Há ainda o que Bordignon define como funções *mobilizadora* e de *controle social*. A função mobilizadora coloca os conselhos de educação como *espaços aglutinadores* dos esforços promovidos por governo e sociedade na busca por uma educação de qualidade. Já a função de controle social situa o conselho "na vigilância da boa gestão pública e na defesa do direito de todos à educação de qualidade" (2009, p. 19).

Em relação ao **objeto**, Bordignon (2009) chama atenção para as competências mais tradicionais e que são próprias dos conselhos que são a *normativa*, a *interpretativa*, a *credencialista*, a *recursal* e a *ouvidora*. O autor alerta que por vezes a natureza da função não está bem explícita, provocando alguns ruídos quanto aos limites da autonomia do conselho, e que por isso é preciso que a lei seja clara quando da instituição do conselho.

Outro ponto a ser destacado e que está associado à autonomia dos conselhos é com relação ao **instituto da homologação**. Tido como instrumento adotado para mediação entre a competência deliberativa do conselho e a competência administrativa do executivo, o instituto da homologação busca estabelecer limites no sentido de que o conselho não se torne apenas um simples órgão consultivo e de governo, mas, que assuma um papel de órgão de Estado. Para isso, alguns limites devem ser adotados, como por exemplo, distinguir quais decisões do conselho devem ser objeto de homologação e quais não necessitam dela. Assim, sendo a homologação um instrumento de gestão para dar efetividade às decisões do conselho, ela não afeta a autonomia do mesmo, mas constitui ato administrativo de cumprimento de suas decisões (BORDIGNON, 2009).

Apresentamos até aqui algumas questões indicadas por Bordignon (2009) que contribuem para a atuação dos conselhos de educação na efetivação do regime de colaboração, particularmente no que se refere à sua nova configuração como órgãos de Estado. Outra questão também exposta por este autor diz respeito à **organização em rede dos conselhos de educação**. O conceito da organização em rede, diz ele, parte do princípio da *sinergia*, ou seja,

[...] duas ou mais organizações em interação trocam energia, sem perdê-las, assumindo cada uma a força das demais. O princípio da sinergia supera, ou tende a eliminar, a polaridade dominação-subordinação de uma sobre outra, para estabelecer uma nova cultura, determinada pelas relações entre ambas: a cultura da co-operação. (BORDIGNON, 2009, p. 23).

A organização dos conselhos em redes busca assegurar a interdependência entre eles, onde, a partir de suas especificidades cada um contribui para o alcance dos objetivos nacionais, ainda que estes não interfiram na autonomia do ente federado. A rede, segundo Bordignon (2009), suplanta as relações de competição e também os projetos isolados, fazendo com que apareça a cumplicidade e a co-responsabilidade. Ou seja,

a organização em rede permite estabelecer o regime de colaboração, articulado às competências e responsabilidades de cada ente federado no todo nacional, sem perda da autonomia e das especificidades de ação de cada sistema de ensino. A organização em rede estabelece conectividade e interdependência entre os conselhos, para realizar cooperativamente os objetivos nacionais comuns e os específicos de cada um. A organização em rede supera a mera agregação ou justaposição e permite eliminar ruídos de comunicação e superar os conflitos da competição (BORDIGNON, 2009, p. 24-25).

Por último, Bordignon (2009) salienta que a questão central na constituição e gestão de uma rede é a definição das interconexões, dos *nós* da conectividade. Ele chama atenção para o fato de que na gestão da educação as normas nacionais têm sido um dos principais instrumentos dessa conectividade. No entanto, alerta o autor, esta nova norma pode não ser eficaz para que a articulação ocorra de forma satisfatória. Ele reitera que, ainda que a norma seja necessária para a organização da rede, é preciso que esta norma venha acompanhada de ações efetivas. E é aí que entra o papel dos conselhos de educação, ou seja, na gestão da articulação. Ele cita quatro ações que podem partir para esse caminho: a criação de fórum gestor (para manter coerência com os princípios da rede); a criação de uma rede virtual de informação e comunicação (para manter a conectividade); a definição de papéis comuns e específicos (para atender o que determina o pacto federativo, tendo em vista uma finalidade comum); e a definição de compromissos comuns (através de normas ou acordos).

## 4.2 PERCURSO METODOLÓGICO

Após a exposição da fundamentação teórica sobre os sistemas educacionais, o regime de colaboração e a função dos conselhos estaduais inicia-se a exposição do percurso metodológico empregado, ou seja, a descrição dos materiais e métodos utilizados no desenvolvimento da pesquisa como suporte aos dois objetivos do trabalho: a) examinar, no contexto da Lei 10.861, as ações produzidas pelo governo federal no que refere aos processos avaliativos das instituições públicas estaduais de ensino superior, particularmente, no Paraná; e b) discutir a experiência avaliativa da Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR, no intuito de demonstrar os pontos que justificam esta IEES a adotar, em uma de suas unidades, a avaliação do SINAES como referência para obtenção de um ensino de qualidade.

#### 4.2.1 Abordagens Quantitativas e Qualitativas

Tipificamos esta pesquisa como sendo de cunho qualiquantitativo. De acordo com Neves (1996), combinar técnicas qualitativas e quantitativas torna a pesquisa mais abrangente na análise de dados. Também as diretrizes do SINAES (2009) indicam ser apropriado e relevante utilizar os dois tipos de técnicas de pesquisa para os estudos de avaliação institucional. Sobre tais questões metodológicas Pierre Bourdieu (2011) considera salutar conjugar várias técnicas à pesquisa empreendida, não se esquecendo, porém, do bom senso ao utilizá-las. Nessa mesma linha, o sociólogo americano Earl Babbie (2001), diz que a probabilidade de êxito no exame de um fenômeno social é bem maior se usarmos métodos diferentes. Richardson (2011), ao desenvolver este tema, sinaliza que os métodos quantitativos e qualitativos são comumente diferenciados não apenas pela sistemática inerente a cada um deles, mas, principalmente pela forma como se aborda o problema. Além disso, ele precisa estar em sintonia com o tipo de pesquisa que se deseja realizar. Assim, ao diferenciar entre um e outro, este autor destaca que,

O método quantitativo, como o próprio nome indica, caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples como percentual, média, desvio-padrão, às mais complexas, como coeficiente de correlação, análise de regressão etc. (RICHARDSON, 2011, p. 70).

Já o método qualitativo, ao contrário do quantitativo, situa a diferença entre ambos "à medida que não emprega um instrumental estatístico como base do processo de análise de um problema", declara o autor (RICHARDSON, 2011, p. 79). Revisitando os textos de Moreira e Caleffe (2008), também constatamos que estes dois rótulos devem ser colocados nos extremos opostos de um contínuo. Segundo eles,

A maior distinção feita entre esses dois tipos de métodos é que a pesquisa qualitativa explora as características dos indivíduos e cenários que não podem ser facilmente descritos numericamente. O dado é frequentemente verbal e é coletado pela observação, descrição e gravação. A pesquisa quantitativa, por outro lado, explora as características e situações de que dados numéricos podem ser obtidos e faz uso da mensuração e estatísticas. Ambas podem ser usadas no mesmo estudo (MOREIRA; CALEFFE, 2008, p. 73).

É comum afirmar que a aplicação da pesquisa qualitativa atinge diversas áreas, de forma especial as humanas e as sociais. Também é grande a variedade de métodos específicos disponíveis neste nível de pesquisa. No entanto, e conforme dissemos há pouco, é preciso cautela ao definir o método qualitativo a ser utilizado. De acordo com Flick (2004), estes métodos precisam estar associados e também incorporados ao processo de pesquisa, ou seja, não caminham de forma isolada.

A metodologia qualitativa tem a capacidade de descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos (RICHARDSON, 2011, p. 80).

Na presente pesquisa, utiliza-se uma abordagem qualiquantitativa na medida em que: a) primeiro descreve em profundidade a relação entre atores governamentais através de análises de atas de órgãos. Tal estudo, por meio de análise do conteúdo forneceram resultados que permitiram discutir como ocorre o regime de colaboração entre CONAES e CEEs; b) posteriormente, através da quantificação do grau de satisfação de atores da IES em estudo, busca-se assegurar a validade dos resultados da CPA da IES. A análise quantitativa de forma descritiva e inferencial de dados de documentos da Comissão Própria de Avaliação da UNESPAR, campus de Paranavaí, permitiu demonstrar indicadores de satisfação do sistema de avaliação preconizado pelo SINAES.

#### 4.2.1.1 Análise documental

A análise documental é uma técnica de coleta de dados, e como tal, consiste numa valiosa ferramenta de abordagem qualitativa. (LUDKE; ANDRÉ, 2012). Ela é também composta por uma série de operações que investiga e analisa documentos com o objetivo de identificar as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados (RICHARDSON, 2011).

Laurence Bardin (2010) assinala que a análise documental tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outro modo uma informação obtida a partir dos documentos acumulados.

A análise de documentos foi utilizada, pois apresenta inúmeras vantagens como baixo custo para sua execução exigindo apenas tempo e paciência do pesquisador quando da seleção e classificação das fontes desejadas; a valiosa riqueza das informações obtidas nos documentos; e a facilidade em se obter os dados e informações também por caracterizar-se como uma fonte "não-reativa", ou seja, a obtenção de dados e informações ainda que o sujeito esteja ausente, devido à sua morte, por exemplo. (LUDKE; ANDRÉ, 2012).

Importante salientar que a análise documental deve ser precedida de alguns procedimentos quanto ao seu uso. Um destes procedimentos é a escolha do *tipo de documento* que será usado na coleta. Como exemplos, podemos citar decretos, pareceres, relatórios, memórias, cartas, diários, filmes, livros, enfim, uma infinidade de documentos passíveis de serem usados como fonte de pesquisa. Não nos esqueçamos também dos documentos fotográficos, cinematográficos, fonográficos, objetos, entre outros (LUDKE; ANDRÉ, 2012; RICHARDSON, 2011).

#### 4.2.1.2 Análise de conteúdo

Muito utilizada em pesquisas qualitativas, a análise de conteúdo consiste de uma análise interpretativa do conhecimento, uma construção que parte da realidade concreta, histórica e social dos homens (BABBIE, 2001).

A análise de conteúdo é um método empírico, dependente do tipo de "fala" a que se dedica e do tipo de interpretação que se pretende como objetivo. Um método onde a criatividade deve fazer parte do processo, onde não existe nada pronto, ou seja, ela tem que ser reinventada a cada momento (BARDIN, 2010).

Por tratar-se de uma técnica descritiva, a análise de conteúdo possibilita a descrição do conteúdo manifesto ou oculto das comunicações. Ela pode, por exemplo, investigar a

ideologia política implícita nas notícias de um jornal, um folheto ou de uma revista, ou mesmo, o preconceito de raça e gênero subjacente aos textos escolares (Gil, 2002).

Como em todo método de pesquisa a análise de conteúdo também apresenta pontos fortes e pontos fracos. Seguindo o que diz Babbie (2001, p. 71), este método "tem a vantagem de fornecer um exame sistemático de materiais em geral avaliados de forma mais impressionística". Esta análise sistemática permite, por exemplo, que o pesquisador, por meio de um rigoroso sistema de amostragens e escores, previna-se contra impressões enviesadas que ele venha ter durante o estudo, diz o autor.

A desvantagem deste método pode ocorrer com a escolha errada do tipo de documento selecionado para a análise da variável a ser investigada. Babbie (2001) indica que é possível minimizar este problema examinando de forma sistemática as diferentes fontes e determinando se cada fonte leva à mesma conclusão. Outros autores (RICHARDSON, 2011) esclarecem que neste caso, a experiência do pesquisador com o tema pesquisado pode minimizar esta deficiência.

Ao escolher a análise de conteúdo como método de investigação, deve-se ter em mente que o objetivo da pesquisa deverá estar bem definido. Definidos os objetivos, torna-se necessário escolher o material com o qual se vai trabalhar. Tomando como exemplo a análise de jornais, deve-se selecionar, por exemplo, certo número de títulos, de exemplares, temas a serem analisados, enfim, uma série de ações que possam dar clareza e minimizar ao máximo o risco de uma escolha mal feita e colocar em risco toda a pesquisa (RICHARDSON, 2011).

Entre as distintas técnicas de análise de conteúdo, a mais utilizada é a análise por categoria. Entre as possibilidades de categorização, a mais utilizada é a análise *temática*. "Consiste em isolar temas de um texto e extrair as partes utilizáveis, de acordo com o problema, para permitir sua comparação com outros textos escolhidos da mesma maneira" (RICHARDSON, 2011, pp. 239-243)

## 4.2.2 Procedimentos Usados na Pesquisa

Para alcançar o **primeiro objetivo** proposto no estudo estabelecemos como unidades de análise as atas da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES e as atas da Comissão Especial de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná – CEA/PR. Encaradas como *potenciais documentos de valor jurídico*, Esquinsani (2007, p. 104) afirma que "as atas têm a necessidade de consubstanciarem-se enquanto um fiel registro do que ocorreu na reunião (deliberações, decisões, discussões)". Além disso, revela a autora, elas também podem servir como uma valiosa fonte documental, sobremaneira para a historiografia da educação.

Outros documentos foram utilizados como suporte à investigação, dentre eles: as atas do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação – FNCE e as Deliberações e Pareceres do Conselho Estadual de Educação do Paraná – CEE/PR.

Para obtermos acesso às atas da CONAES<sup>82</sup>, visitamos sua página eletrônica na Internet, ao passo que as atas da CEA/PR foram prontamente cedidas pela própria Comissão do Estado. Os demais documentos foram obtidos nos sites de Internet dos respectivos órgãos.

Para delimitar o estudo fizemos um recorte entre os anos de 2011 e 2014, no que se refere a análise das atas da CONAES<sup>83</sup>, e de 2006 a 2014, no que diz respeito às atas da CEA/PR<sup>84</sup>. Importante ressaltar que limitações ocorreram no transcorrer da investigação, o que é natural

---

<sup>82</sup>

Disponível

em:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15712&Itemid=1093](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15712&Itemid=1093)>

<sup>83</sup> A ideia original da pesquisa era a de que, o recorte do período das atas da CONAES fosse feito a partir da data de criação da referida Comissão, em 2004, combinando com o recorte das atas da CEA/PR. No entanto, ao contarmos a Secretária Executiva da CONAES, Sra. Simone Pereira Costa Benck, para que nos cedesse as atas anteriores ao ano de 2011, ao que nos informou, através de correio eletrônico, que "atas anteriores a este período não estão disponíveis para consulta virtual à medida que não está autorizada sua divulgação pelos respectivos ex-membros e ex-presidentes da Comissão". Não obstante, de posse das atas disponíveis na página eletrônica da CONAES, das mais recentes às mais antigas no período considerado (2011-2014), fizemos uma leitura pormenorizada dentro de critérios já expostos na metodologia, e percebemos, que nesta fonte primária e no período analisado tínhamos o suficiente para compor nossa análise e alcançar os objetivos pré-estabelecidos.

<sup>84</sup> Em 2010 não tivemos acesso a nenhuma ata da CEA/PR. Já em 2011, tivemos acesso a apenas 1 (uma) ata, a do mês de novembro. Ainda que estivéssemos em constante contato com a CEA/PR, não foi possível saber com exatidão se neste período houve alguma reunião da Comissão e se as respectivas atas foram redigidas. Ainda que tais reuniões tenham ocorrido, os documentos de referência, segundo nos informou a CEA/PR, não constam nos arquivos da Comissão.

em pesquisas científicas como bem assinala Babbie (2001). A mais considerável foi a ausência de informações sobre as reuniões da CEA/PR relativo aos anos de 2010 e 2011. De acordo com informações da própria CEA/PR, neste período não houveram reuniões da Comissão. De toda forma, ainda que alguma reunião tenha ocorrido nesse período, percebeu-se que a possível ausência de registros não interferiu nos resultados da análise.

A análise documental aplicada na primeira parte da pesquisa consiste, portanto, no mapeamento de documentos que possam trazer esclarecimentos sobre os fatores que impactam nas relações entre o governo federal (CONAES) e os estados (CEE) quanto à operacionalização de sistemas de autoavaliação nas instituições de ensino superior estaduais (IEES). Nesse sentido, buscamos por meio de uma pesquisa documental (atas, decretos, pareceres, deliberações etc.) investigar os acontecimentos no intuito de vislumbrar as ações dos órgãos reguladores no período em tela para constatar o estágio em que se encontra a relação de colaboração desses órgãos no que se refere à aplicação da avaliação institucional nas IEES.

Para alcançar o **segundo objetivo** da pesquisa estabelecemos como unidade de análise a Comissão Própria de Avaliação (CPA) da IEES, a partir dos documentos produzidos nos processos avaliativos de 2012 e 2013. Dentre os documentos analisados destacamos: o Projeto de Avaliação Institucional, os relatórios de avaliação institucional e os gráficos e tabelas publicados no site da CPA. Outros documentos deram suporte à análise, como o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (UNESPAR, 2012b) e o Projeto Político Institucional – PPI (UNESPAR, 2012c) da IEES. Importante frisar a disposição dos dirigentes da IEES e da CPA em disponibilizar os documentos necessários à pesquisa.

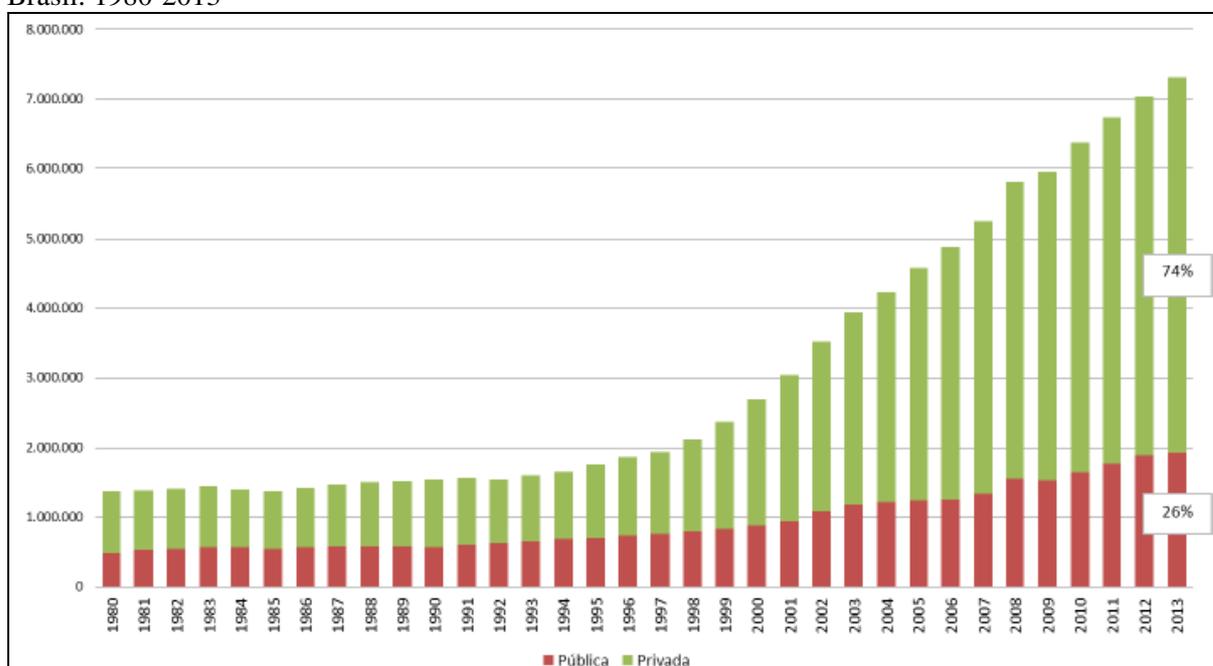
Os dados dos relatórios da CPA 2012/2013 foram utilizados em análises quantitativas (inferenciais e descritivas) para definir indicadores de qualidade e verificar a eficiência do modelo.

### 4.3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

#### 4.3.1 As IES Estaduais em Perspectiva

É possível observar, a partir dos dados do Censo de 2013 divulgados pelo Inep, que os sistemas públicos de ensino superior (federais, estaduais e municipais) são responsáveis por 26% das matrículas (Figura 4.1). Considerando que em 2013 estavam matriculados 7,3 milhões de alunos na educação superior (público e privado), isso representa algo em torno de 1,9 milhão de matrículas nos sistemas públicos neste nível de ensino (Quadro 4.1).

Figura 4.1 – Evolução das matrículas de educação superior de graduação por Categoria Administrativa Brasil: 1980-2013



Fonte: MEC/INEP (2013).

Ainda que o número de matrículas na educação superior privada supere em quase três vezes o número de matrículas nas instituições públicas, não se pode desconsiderar o quantitativo destas últimas. Vale lembrar que a diferença entre matrículas públicas e privadas neste nível de ensino foi acentuada exponencialmente a partir das políticas neoliberais implementadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso ao longo de seus dois mandatos (1995-2002), onde, empresas de educação privada passaram a investir maciçamente neste setor, fazendo com que o poder constituído daquele período relegasse o ensino superior público ao final da fila das prioridades.

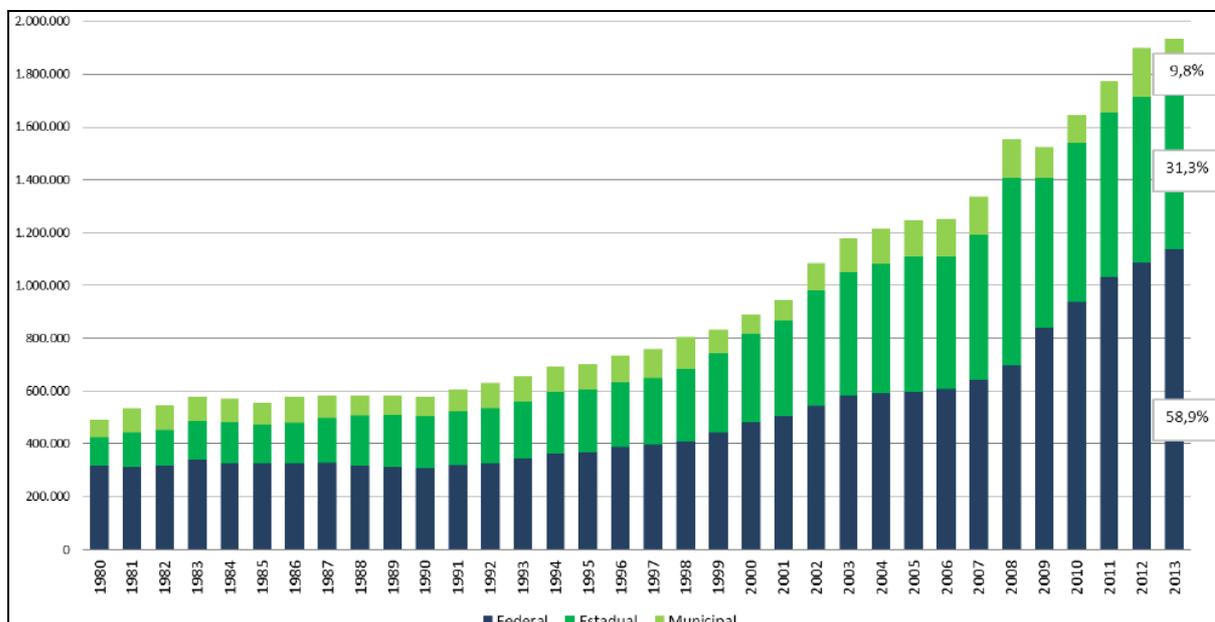
Quadro 4.1 – Estatísticas gerais da Educação Superior, por Categoria Administrativa – Brasil 2013.

Estatísticas Básicas	Categoria Administrativa					
	Total Geral	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
Número de Instituições	2.391	301	106	119	76	2.090
<b>Educação Superior - Graduação</b>						
Cursos	32.049	10.850	5.968	3.656	1.226	21.199
Matrículas	7.305.977	1.932.527	1.137.851	604.517	190.159	5.373.450
Ingresso Total	2.742.950	531.846	325.267	142.842	63.737	2.211.104
Concluintes	991.010	229.278	115.336	82.892	31.050	761.732

Fonte: MEC/INEP (2013).

Observa-se, ainda, por meio do quadro 4.1, que o número de matrículas das IES públicas estaduais em 2013 somam mais de seiscentas mil, representando 31,3% das matrículas públicas (federal, estadual e municipal) de todo o país, não considerando nesses dados as IES Municipais, que também estão sob a tutela dos Conselhos Estaduais de Educação. De acordo com dados fornecidos pelo INEP, em 2013, foram mais de 110.000 (cento e dez mil) alunos concluintes através das instituições públicas nos níveis estadual e municipal (Figura 4.2).

Figura 4.2 – Evolução das matrículas de educação superior de graduação da Rede Pública – Brasil: 1980-2013.



Fonte: MEC/INEP (2013).

Apesar de distantes dos percentuais da iniciativa privada, há que se considerar que os números na educação pública superior no nível estadual são relevantes e merecem atenção especial em

relação aos sistemas de avaliação da educação superior. Como já foi dito, não se pode fechar os olhos e fazer de conta que elas não existem. São Instituições de grande importância nos contextos regional, nacional e internacional. São instituições universitárias que carregam décadas de história, como as paulistas USP, UNICAMP e UNESP, as paranaenses UEM e UEL, ou ainda a catarinense UDESC, cujos padrões de qualidade e excelência nos serviços ofertados são reconhecidos para além das fronteiras.

Para se ter a ideia da dimensão dessas IEES no cenário educacional brasileiro, selecionamos a tabela 4.1 que foi elaborada pelo MEC/INEP onde está exposto o número de Funções Docentes em Exercício na Educação superior por Organização Acadêmica, segundo a Categoria Administrativa e Regime de Trabalho. Nela, é possível observar que as IES Estaduais possuem, em regime de Tempo Integral, 36.293 funções docentes distribuídas nas universidades, centros universitários e faculdades isoladas. Acrescente-se a estes números outras 11.982 funções docentes alocadas nos regimes de Tempo Parcial e Horista. No total são 48.275 funções docentes no sistema público estadual. Somando-se aos números das IES Municipais este número sobe para mais de sessenta mil. Esse número representa mais de 38% das funções docentes nas instituições públicas de ensino superior do país. (MEC/INEP, 2013).

Tabela 4.1 – Número de Funções Docentes em Exercício na Educação Superior por Organização Acadêmica, segundo a Categoria Administrativa e Regime de Trabalho – Brasil 2013.

Ano	Categoria Administrativa	Regime de Trabalho	Funções Docentes em Exercício				
			Total	Organização acadêmica			
				Universidade	Centro Universitário	Faculdade	IF e Cefet
<b>2013</b>		<b>Total</b>	<b>367.282</b>	<b>194.794</b>	<b>37.895</b>	<b>119.964</b>	<b>14.629</b>
	Pública	Tempo Integral	126.592	109.788	691	2.953	13.160
		Tempo Parcial	18.485	14.375	375	2.987	748
		Horista	10.142	5.691	734	2.996	721
	Federal	Tempo Integral	86.805	73.275	-	370	13.160
		Tempo Parcial	7.179	6.394	-	37	748
		Horista	1.210	472	-	17	721
	Estadual	Tempo Integral	36.293	34.000	170	2.123	-
		Tempo Parcial	8.321	6.279	-	2.042	-
		Horista	3.661	2.528	-	1.133	-
	Municipal	Tempo Integral	3.494	2.513	521	460	-
		Tempo Parcial	2.985	1.702	375	908	-
		Horista	5.271	2.691	734	1.846	-
	Privada	Tempo Integral	52.818	24.772	9.594	18.452	-
		Tempo Parcial	74.688	19.038	11.547	44.103	-
		Horista	84.557	21.130	14.954	48.473	-

Fonte: MEC/INEP<sup>85</sup>.

#### 4.3.2 A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES

Para que a pesquisa seja dada por satisfatória é preciso que os documentos selecionados proporcionem a informação adequada para cumprir os objetivos da mesma, diz Richardson (2011). Ao selecionarmos as atas da CONAES como unidade de análise, o fizemos com a certeza dos critérios rígidos com que as mesmas são elaboradas, conforme prescreve o seu Regimento e os próprios documentos aos quais tivemos acesso. Tais motivos nos levam a fazer uma breve caracterização desta Comissão tão relevante no cenário da educação superior, considerando a qualidade que se deseja alcançar neste nível de ensino no Brasil.

Instituída a partir da Lei 10.861, de abril de 2004, e regulamentada em julho do mesmo ano, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES<sup>86</sup> configura-se como

<sup>85</sup> Não incluem os docentes que atuam exclusivamente na Pós-Graduação Lato Sensu.

<sup>86</sup> A CONAES foi regulamentada pela Portaria MEC 2.051, de 9 de julho de 2004.

órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, e tem como missão conduzir os processos de avaliação da educação superior zelando pela qualidade acadêmica neste nível de ensino (TRINDADE, 2007). Conforme consta no art. 6º da lei supramencionada (BRASIL, 2004), as atribuições da CONAES estão definidas nos seguintes termos:

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

A CONAES é composta por representantes do Ministério da Educação (MEC), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por discentes, docentes e agentes do corpo técnico-administrativo das Instituições de Ensino Superior e também representado por

membros de notório saber científico, filosófico e artístico (Quadro 4.2). Consoante ao que determina o artigo 7º da Lei 10.861 (BRASIL, 2004a), estas representações são limitadas ao número de 13 integrantes e estão assim distribuídas:

Quadro 4.2 – Composição da CONAES.

<b>Composição da CONAES</b>	<b>Total</b>
Representante do INEP	1
Representante da CAPES	1
Representantes do MEC	3
Representante discente das IES <sup>87</sup>	1
Representante docente das IES	1
Representante do corpo técnico-administrativo das IES	1
Membros de notório saber científico, filosófico e artístico	5
<b>Total</b>	<b>13</b>

Fonte: elaborado pelo autor.

Importante observar, nos termos do artigo 7º, que um dos representantes do MEC deverá ser, obrigatoriamente, do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior. Também os membros de notório saber deverão ser de reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior. Vale lembrar que os membros da CONAES não são remunerados e sua presidência deverá ser ocupada sempre por um membro de notório saber, sendo este, eleito por seus pares para um mandato de 1 (um) ano, permitida uma recondução (BRASIL, 2004).

Recentemente, têm havido discussões para que o número de representantes de notório saber passe de 5 (cinco) para 7 (sete). A alegação é de que, com a maioria dos votos a Comissão poderá manter a continuidade dos trabalhos (ATA 73, CONAES, p. 3, 22/02/2011). Não obstante, é possível inferir dentre outras razões, que essa demanda pela continuidade dos trabalhos esteja relacionada com a alternância nos cargos do alto escalão do Ministério da Educação (INEP, SESU, SERES etc.) e que acabam por influenciar os trabalhos da Comissão. Considerando a importância estratégica da CONAES para o campo da educação superior, acreditamos que suas políticas devam ser propugnadas num contexto de Estado e não de governo. Assim o sendo, evita-se, em nosso entendimento, uma interrupção no trabalho construído ao longo do tempo.

<sup>87</sup> O discente será nomeado pelo(a) Presidente da República para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução.

Diante do fato de que as principais análises documentais deste estudo recaem sobre os registros em atas, julgamos relevante acrescentar algumas informações sobre o funcionamento da CONAES. No artigo 12, do regimento desta comissão, verifica-se que seus membros devem se reunir ordinariamente a cada mês e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo Ministro da Educação (BRASIL, 2005).

As reuniões ordinárias são realizadas de acordo com calendário aprovado e previamente fixado. Em conformidade com o artigo 14 do Regimento<sup>88</sup> da CONAES, a distribuição da pauta das reuniões ordinárias é feita com pelo menos 7 (sete) dias de antecedência. Também no Regimento da CONAES (art. 14, parágrafo 2º) está proposto que as respectivas pautas serão distribuídas por meio de ofício-circular, enviado por correio eletrônico, cabendo aos seus membros acusarem seu recebimento para as devidas providências. A presença exigida para que os trabalhos ocorram é de no mínimo metade mais um de seus membros. Os instrumentos pelos quais os membros da CONAES podem se manifestar são *indicação, parecer e resolução*, conforme atesta o art. 17 (BRASIL, 2005).

Outros pontos relevantes contemplados no Regimento da CONAES (BRASIL, 2005, p. 7,8) que se pode destacar são os artigos 21, 22 e 28. O artigo 21, do aludido regimento, propõe que a "ordem do dia" de cada reunião se dará da seguinte forma:

- I – aprovação da ata da reunião anterior;
- II – expediente: informes e assuntos de interesse geral;
- III – pauta: apresentação, discussão e votação de matérias previstas na convocação.

O artigo 22 assegura que durante a discussão da ata os membros poderão apresentar emendas considerando as seguintes modalidades: oral ou por escrito (BRASIL, 2005, p. 7). Além disso, três parágrafos deste artigo estabelecem o seguinte:

- § 1º Encerrada a discussão, a ata será posta em votação, sem prejuízo de destaques.
- § 2º Os destaques, se solicitados, serão discutidos e a seguir votados.
- § 3º A ata deverá ser encaminhada aos membros, previamente à reunião, por meio de correio eletrônico.

---

<sup>88</sup> Regimento instituído pela Portaria MEC nº 930, de 18 de março de 2005 (BRASIL, 2005).

Já o artigo 28, por sua vez, estabelece que a ata será lavrada e submetida à aprovação do Colegiado, sendo, por fim, assinada pelo Presidente e membros presentes às sessões (BRASIL, 2005, p. 8). Também consta no parágrafo 1º do referido artigo os seguintes elementos no que refere à ata:

1º Da ata constarão: I – a natureza da sessão, dia, hora e local de sua realização e quem a presidiu; II – os nomes dos membros presentes, bem como os dos que não compareceram, consignado, a respeito destes, o fato de haverem ou não justificado a ausência; III – a discussão, porventura havida, a propósito da ata da sessão anterior, a votação desta e as retificações eventualmente encaminhadas à mesa, por escrito; IV – os fatos ocorridos no expediente; V – a síntese dos debates, as conclusões sucintas dos pareceres e o resultado do julgamento de cada caso constante da ordem do dia, com a respectiva votação; VI – os votos declarados por escrito; VII – as demais ocorrências da sessão (BRASIL, 2005, p. 8).

#### **4.3.3 Esforços na Construção de Acordos de Cooperação entre CONAES e Sistemas Estaduais de Ensino**

Com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, em 2004, alguns movimentos foram iniciados a fim de se estabelecer uma aproximação<sup>89</sup> deste, com os Sistemas Estaduais de Ensino. Um desses movimentos partiu da CONAES e do Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), culminando com a assinatura de um Protocolo de Intenções (Anexo 1), em novembro de 2004 (TRINDADE, 2007). Tendo como uma de suas finalidades a participação na formulação e acompanhamento das políticas nacionais de educação<sup>90</sup>, o FNCE encampou a ideia de aproximar seus entes ao modelo de avaliação da educação superior instaurado pelo governo federal a partir do SINAES. Em consequência, os CEEs foram estimulados a moverem-se na direção do SINAES, promovendo articulações no sentido de se estabelecer parcerias entre estes órgãos públicos. Alguns Conselhos viram com bons olhos a proposta, outros, nem tanto, e acabaram por retardar essa aproximação.

---

<sup>89</sup> Esta aproximação visava atender ao que está exposto na Lei 10.861, art. 1º, parágrafo 2º que diz: "O SINAES será desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal".

<sup>90</sup> Inciso II, Art. 2º do Estatuto do FNCE.

O objetivo do Protocolo de Intenções é promover a cooperação no âmbito da avaliação da educação superior. Este documento celebrado entre CONAES e FNCE é composto por apenas duas cláusulas e três subcláusulas. A primeira das subcláusulas, comum a ambas as partes (CONAES e FNCE), caracteriza-se por

(1) Estimular a participação dos Conselhos Estaduais de Educação na discussão e na elaboração dos procedimentos nacionais de avaliação de instituições de educação superior e de seus cursos; (2) Estimular a realização de avaliação das instituições de educação superior e de seus cursos nos sistemas de ensino que optarem por integrar o SINAES; (3) Promover e participar de estudos, debates, seminários e outras atividades que contribuam para o permanente aperfeiçoamento da avaliação da educação superior no país (CONAES/FNCE, 2004).

A segunda subcláusula, dirigida à CONAES, busca

(1) Oferecer colaboração técnica no desenvolvimento de sistemas de avaliação próprios dos Estados e do Distrito Federal, assegurando sua articulação com o SINAES; 2) Envidar esforços junto ao órgão competente para assegurar assento do FNCE na CONAES (CONAES/FNCE, 2004).

A terceira subcláusula, direcionada ao FNCE, apresenta os seguintes pontos:

(1) Mobilizar e articular, junto aos Conselhos Estaduais de Educação, com vistas ao desenvolvimento de atividades que harmonizem e integrem os procedimentos de avaliação da educação superior dotados nos respectivos Estados e Distrito Federal; 2) Apoiar a avaliação integrada das instituições de educação superior e de seus cursos dos sistemas de ensino que optarem por se inserir no SINAES (CONAES/FNCE, 2004).

A proposta desse protocolo de intenções é abrir um canal de comunicação de forma que os membros do FNCE possam, também, a partir de suas respectivas realidades e especificidades, firmarem acordos com a CONAES.

Outra ação da CONAES que se pode destacar, ainda no início do SINAES, em junho de 2005, foi a realização de um Seminário em parceria com o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE) e o INEP, cujo objetivo era promover e aprofundar o conhecimento sobre os fundamentos, metodologia e formas de implementação do SINAES e de propor e desenvolver formas de cooperação para a avaliação da educação superior com vistas à implementação do regime de colaboração previsto na legislação (CONAES, 2005).

Após celebrar o protocolo de intenções com o FNCE, a CONAES firmou outros acordos de cooperação técnica com o objetivo de apoiar iniciativas que promovam a avaliação na educação superior. O primeiro destes acordos foi com o sistema estadual de Santa Catarina, em maio de 2005. Outros acordos se seguiram, como o do Ceará, de Pernambuco, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, Maranhão, Rio de Janeiro e Pará, todos entre 2005 e 2006 (TRINDADE, 2007).

Outro importante esforço que se pode destacar para o estabelecimento de parcerias com os Sistemas Estaduais de Educação Superior é a realização dos Seminários Regionais do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE, promovidos pelo MEC/INEP/DAES, cujo objetivo é informar as IES sobre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), em particular, sobre as competências e aspectos operacionais do ENADE.

Considerando o que está exposto no art. 1º, parágrafo 2º, da Lei 10.861, que estabelece que "o SINAES será desenvolvido em cooperação com os Sistemas de Ensino dos Estados e do Distrito Federal"; considerando também, conforme o art. 6º, inciso IV, da mesma lei que indica que os sistemas estaduais de ensino deverão articular-se "visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior"; e com o propósito de dar os primeiros passos na busca em relação aos processos de cooperação dos Sistemas Estaduais com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, o Ministério a Educação publica, em 12 de dezembro de 2007<sup>91</sup>, a Portaria Normativa nº 40, procurando dar um norte nas relações com os sistemas estaduais de educação.

A Portaria nº 40 estabelece, através do capítulo IX, algumas orientações de forma a regular o trato entre as partes envolvidas. Além do art. 61-I, que remete à Lei 10.861 a legitimidade de sua publicação, a Portaria 40 traz ainda outros 5 (cinco) artigos. O art. 61-J, estabelece que a cooperação entre os Conselhos Estaduais (CEEs) e o INEP se dará mediante acordo firmado entre ambos sempre com a interveniência da CONAES, lembrando ainda, que será do órgão estadual ou do Distrito Federal a responsabilidade por informar a relação de instituições e cursos a serem avaliados. Já o art. 61-K, observa a necessidade de que o cadastro de instituições e cursos superiores dos estados e do Distrito Federal esteja conforme estabelece

---

<sup>91</sup> A Portaria nº 40 foi republicada no Diário Oficial da União (D.O.U.) em 29 de dezembro de 2010.

os ditames da aludida Portaria. O art. 61 - L, por sua vez, esclarece que a realização de avaliações no sistema nacional não elimina as obrigações de regulação e supervisão das instituições e cursos superiores, que permanecerão sob o domínio das autoridades estaduais e/ou do Distrito Federal. Não havendo um acordo de cooperação, as instituições que integram os sistemas estaduais e do Distrito Federal poderão submeter-se a avaliação no sistema nacional voluntariamente, por adesão. É o que estabelece o art. 61 - M da referida portaria. O art. 61 - N, por derradeiro, indica que a cooperação com os sistemas estaduais abrange os procedimentos relativos ao ciclo avaliativo (BRASIL, 2010).

A proposta da Portaria 40 é que, os acordos de cooperação entre o INEP/CONAES e os respectivos Conselhos Estaduais sejam regulados de forma mais consistente, a partir de sua publicação. No entanto, veremos mais à frente que vários Conselhos Estaduais não aceitaram plenamente as regras nela contidas.

Outro movimento em direção aos acordos de cooperação entre União e os sistemas estaduais foi a criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC). Criada pelo Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011 (BRASIL, 2011), e alterado pelo Decreto nº 7.690, de 02 de março de 2012, a SASE tem como uma de suas principais finalidades estimular e ampliar o regime de cooperação entre os entes federados, promovendo ações no sentido de criar um Sistema Nacional de Educação – SNE.

Não obstante, percebe-se que a União, a partir do INEP e da CONAES, dentre outros órgãos pertinentes à esfera federal, sinalizam com boa vontade em se estabelecer um nível satisfatório de colaboração. Os próprios termos de cooperação que foram assinados com os Estados no passado já é sinal de boa vontade entre as partes (ATA CONAES, Nº.86, 17/04/2012). Também a Portaria nº 40 foi um avanço, pois não se tinha nenhum indicativo de como proceder para selar termos de cooperação técnica entre a União, os estados e o Distrito Federal. Em 2011, por exemplo, houveram várias reuniões com os conselhos estaduais para discutir o assunto, ocasião em que se discutiu os vários níveis de participação no SINAES (CONAES, ATA 86, 17/04/2012).

#### 4.3.4 Fatores que Interferem na Aproximação entre CONAES e Sistemas Estaduais de Ensino Superior

Após listar alguns esforços feitos pela CONAES no intuito de aproximar-se dos sistemas estaduais de educação para estabelecer acordos de cooperação, buscamos a seguir, identificar os principais fatores que contribuem para o arrefecimento das relações entre a CONAES e os CEEs no que refere à avaliação da educação superior.

Complementando alguns aspectos já expostos na metodologia, este estudo se faz a partir da investigação e análise das atas das reuniões da CONAES disponibilizadas em sua página eletrônica na Internet, considerando o período de 2011 a 2014. Também para compor a análise valemo-nos dos registros feitos em algumas atas da Comissão Especial de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná (CEA/PR). Outros documentos oficiais também foram utilizados na análise, como por exemplo, as atas do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais (FNCE) e os pareceres e deliberações do Conselho Estadual de Educação do Paraná (CEE/PR).

Nesse contexto, e considerando as reuniões da CONAES, foi possível observar que 6 (seis), das 41 (quarenta e uma) atas analisadas tinham como pauta elementos diretamente relacionados ao regime de colaboração. Além destas, outras 12 (doze) atas continham, de alguma forma, conteúdos relacionados ao tema, ainda que não estivessem pautados nas reuniões. Ou seja, de 41 (quarenta e uma) reuniões realizadas no período em tela, 18 (dezoito) delas continham alguma informação/discussão sobre acordos de cooperação entre CONAES/INEP e os Sistemas Estaduais de Educação/CEE; é o que aponta o quadro 4.3.

Quadro 4.3 – Número de vezes em que o Acordo de Cooperação aparece nas pautas das Reuniões da CONAES

ANO	Total de Reuniões (CONAES)	O Acordo de Cooperação estava na Pauta das Reuniões	O Acordo de Cooperação <b>não</b> estava na pauta, mas aparece nas discussões	Total
2011	12	0	6	<b>6</b>
2012	09	3	2	<b>5</b>
2013	11	2	2	<b>4</b>
2014	09	1	2	<b>3</b>
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>18</b>

Fonte: elaborado pelo autor.

Olhando uma vez mais para o quadro 4.3, poder-se-ia dizer que 2012 foi o ano em que a CONAES mais se preocupou com o regime de cooperação, por ter sido este o período em que o tema mais aparece nas pautas das reuniões (três vezes). No entanto, analisando de forma pormenorizada cada ata do período selecionado (2011-2014) vimos que, ainda que não estivessem inseridas nas pautas, as demais reuniões onde o tema foi abordado produziram grande contribuição para a discussão do assunto.

A rigor, poder-se-ia dizer também que há certa preocupação por parte da CONAES em estabelecer uma aproximação com os conselhos estaduais de educação ao longo desses últimos quatro anos, uma vez que o tema foi abordado em 44% das reuniões deste órgão federal. Por outro lado, a quantidade de inserções do tema nas reuniões não implica, necessariamente, qualidade nas decisões uma vez que as últimas reuniões (2014) indicam que este assunto continua em aberto, longe de ser resolvido.

A partir de 2004, quando foi publicada a Lei 10.861, até o ano de 2010, o SINAES já havia dado passos largos no que refere à implantação do sistema de avaliação no país. Era preciso, portanto, nas palavras do então Ministro Fernando Haddad, "lapidar" o que já havia sido consolidado até aquele momento. Uma das questões a serem lapidadas era exatamente a necessidade de formalizar a participação dos sistemas estaduais de educação nas ações do SINAES. (CONAES, ATA 72, 13/01/2011). Mas como promover esta aproximação em meio aos entraves da legislação e à diversidade dos sistemas educacionais? Veremos a seguir, a partir da análise feita nas atas do período proposto, que as ações e os rumos tomados pela CONAES com vistas a estabelecer um regime de colaboração entre os sistemas educacionais têm muito que avançar.

#### 4.3.4.1 Das Atas da CONAES de 2011

Examinando as atas da CONAES de 2011, nos foi possível constatar alguns fatores que interferem significativamente no avanço para um regime de colaboração entre a União e os sistemas estaduais. O primeiro deles pode-se dizer, é a própria **legislação**. Ainda que o regime de colaboração esteja devidamente estabelecido na Constituição Federal e na LDB/96, sua

operacionalização não ocorre no mesmo sentido. Apoiado nesta afirmação, um dos conselheiros<sup>92</sup> da CONAES sinaliza que a lei atual não possibilita uma abertura para essa articulação entre os sistemas federal e estaduais de educação (CONAES, ATA 72, 13/01/2011). Conforme já assinalamos, existem assimetrias de toda ordem, inclusive nos âmbitos regionais, estaduais, municipais e locais (DOURADO, 2013). No entanto, é preciso insistir na aproximação dos entes federados, até porque, conforme assinala Saviani (2012, p. 2),

[...] a melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não isolá-los. Isso porque o isolamento tende a fazer degenerar a diversidade em desigualdade, cristalizando-a pela manutenção das deficiências locais. Inversamente, articuladas no sistema, enseja-se a possibilidade de fazer reverter as deficiências, o que resultará no fortalecimento das diversidades em benefício de todo o sistema.

Outro assunto caro e delicado nas relações entre os sistemas federal e estaduais de educação diz respeito à **participação do sistema estadual no e-MEC**. Conforme descrito no capítulo 1 deste estudo, o Sistema e-MEC é uma plataforma baseada na Internet que permite às instituições do ensino superior fazerem o credenciamento e o recredenciamento, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos, além de dar entradas e acompanhar processos (MEC). Ainda que o e-MEC tenha sido projetado para organizar a burocracia das instituições de ensino superior do país, sua operacionalização junto aos CEEs gerou dúvidas e incertezas que até hoje permanecem. Por ocasião da 76ª Reunião Ordinária da CONAES, em maio de 2011, um dos conselheiros fez o seguinte comentário:

[...] para o estado participar das avaliações, esse tem que seguir as regras do SINAES. Afirmou que no Acordo da Bahia isso também é descrito. Complementou dizendo que o Acordo não está sendo cumprido.

Este fragmento da ata da CONAES traduz-se num indício de como são as dificuldades encontradas pela Comissão em estabelecer acordos de cooperação com os sistemas estaduais. Mesmo que estes últimos tenham imensa vontade em participar dos trâmites do SINAES, eles não abrem mão de indicar pessoas das próprias comissões de avaliação instituídas pelos próprios sistemas estaduais, coisa que o SINAES não permite. A Bahia não é um caso isolado. Outros conselhos estaduais que buscam acordos com a CONAES/INEP também encontram

---

<sup>92</sup> Robert Verhine – Conselheiro CONAES.

esta dificuldade. Portanto, para além dos entraves da legislação e do próprio Sistema e-MEC, há também as **comissões de avaliação instituídas pelos próprios sistemas estaduais** que acabam por interferir na construção de um regime de colaboração entre os sistemas educacionais. Alguns conselheiros, por exemplo, são enfáticos ao afirmar que

"[...] se as instituições estaduais possuem suas próprias comissões de avaliação, elas estão fora do SINAES" (CONAES, ATA 76, 09 e 10/05/2011).

Importante observar, no contexto das atas de 2011, que as IES estaduais optam por fazer apenas o Enade, e isso é apenas uma parte do SINAES. Ou seja, elas acabam não participando do SINAES em sua totalidade (CONAES, ATA 76, 09 e 10/05/2011). Até aquele momento (2011), a CONAES procurava soluções a partir do e-MEC para acomodar os sistemas estaduais. Numa dessas tentativas, a seguinte proposta foi sugerida:

1 – Cooperação Integral, na qual os estados participariam de todos os processos do SINAES e, conseqüentemente, passaria a participar dos processos de aperfeiçoamento dos instrumentos e das metodologias de avaliação. Também passaria a ser usuário do E-MEC enquanto cadastro e poderia ter uma versão estadual do E-MEC para rodar os processos regulatórios e de supervisão de seu sistema; 2 – Cooperação Parcial A, na qual os estados participariam do ENADE e das avaliações institucionais, ficando as avaliações de curso à parte, ou seja, as instituições realizariam essas da forma como elas quisessem; 3 – Cooperação Parcial B, na qual os estados realizariam o ENADE e avaliações de cursos, ficando as avaliações institucionais por conta da própria instituição estadual; 4 – Cooperação Parcial C – na qual os estados participariam somente do ENADE (CONAES, ATA 76, 9 e 10/05/2011).

À época, o próprio presidente<sup>93</sup> da CONAES solicitou que fossem feitas as minutas desse acordo, e que estas fossem apreciadas pelo departamento jurídico competente. Também acionou o representante dos sistemas estaduais, que estava presente na reunião, para que providenciasse um encontro com os Conselhos Estaduais de Educação.

Os anos de 2007 a 2011, foi um período de aperfeiçoamento do sistema e-MEC. No entanto, a ideia que rondava a CONAES era de que longe do e-MEC os sistemas estaduais não tinham como estabelecer um acordo de cooperação entre o SINAES e os CEEs, ou seja, este acordo de cooperação deveria passar, necessariamente, pela inclusão dos sistemas estaduais no e-

---

<sup>93</sup> Sérgio Roberto Kieling Franco

MEC (CONAES, ATA 76, 9 e 10/05/2011). As dificuldades, no entanto, aumentam ao se deparar com várias questões para além dos entraves burocráticos da lei, como por exemplo, a falta de treinamento dos funcionários dos CEEs para manusear o e-MEC e a falta de recursos tecnológicos nos estados para essa integração (CONAES, ATA 76, 9 e 10/05/2011). Veremos mais adiante, nos anos subsequentes, que a questão do e-MEC é mais complexa do que se imagina, dadas às especificidades de cada sistema.

Na visão de alguns conselheiros da CONAES, a preocupação maior dos Estados recai sobre a educação básica, ao passo que a atenção com o ensino superior é mínima. Estes mesmos conselheiros indicam que são poucas as instituições de ensino superior nessa categoria administrativa, e por isso os investimentos são reduzidos (CONAES, ATA 76, 09 e 10/05/2011).

Ainda que esta posição defendida pelos conselheiros da CONAES seja pertinente e verdadeira quanto aos poucos investimentos por parte dos Estados em termos de educação superior, insistimos, como já o fizemos anteriormente, que não se pode desprezar os números da educação superior na esfera pública estadual. São 31,3% do total das matrículas públicas do país (Figura 4.2). Excetuando-se os Estados do Acre, Rondônia e Sergipe, todos os demais, incluindo o Distrito Federal, possuem em seus respectivos Sistemas Educacionais, Instituições neste nível de ensino. Algumas mais modestas, como as do Espírito Santo, Amapá e Amazonas, outras mais robustas, como as de São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Bahia e Pernambuco. (PEREIRA, 2012).

Olhando para o quadro 4.4, é possível inferir que no ano de 2011 o comportamento da CONAES não foi dos mais expressivos em termos de aproximação com os sistemas estaduais, isso porque, analisando as pautas das reuniões daquele período, verifica-se a ausência do tema em todas elas. No entanto, é preciso salientar que mesmo estando ausente das pautas das reuniões, os acordos de cooperação entre os sistemas permearam as discussões de 6 (seis) reuniões da CONAES naquele ano, conforme indica o quadro 4.3.

Quadro 4.4 – Temas abordados nas Reuniões da CONAES – Ano 2011.

Data da Reunião	Reunião Ordinária (RO)	PAUTAS DAS REUNIÕES DA CONAES – 2011
13/01/2011	72	Informes; 1. Nome dos novos membros da CONAES: apresentação dos novos membros da CONAES; Palavra do Ministro Haddad; 2. Homologação dos processos de acreditação de cursos de Agronomia e Arquitetura da Bolívia pelo Sistema Arcu-Sul; 3. Definição dos cursos que serão avaliados pelo Enade 2011.
22/02/2011	73	Informes; 1. Análise das alterações da Lei 10.861/04; 2. Análise dos instrumentos de avaliação.
22/03/2011	74	Informes; 1. Análise da Portaria nº 40, por destaques; 2. Trotes violentos nas IES; 3. Revisão dos Instrumentos do SINAES.
11 e 12/04/2011	75	Informes; 1. Análise do instrumento de cursos de graduação – bacharelado, licenciatura e tecnólogos; 2. Análise do instrumento de avaliação dos cursos de Direito; 3. Análise do instrumento de avaliação dos cursos de Medicina.
09 e 10/05/2011	76	Informes; 1. Discussão do instrumento de avaliação dos cursos de Medicina; 2. Discussão acerca do Instrumento de Avaliação Institucional Externa; 3. Discussão da Portaria n. 40, por destaques <sup>94</sup> .
14/06/2011	77	Informes; 1. Seminário sobre o SINAES; 2. Análise do instrumento de avaliação dos pólos para cursos à distância; 3. Programação do Seminário da CONAES; 4. Discussão sobre as áreas de Engenharias que seriam avaliadas pelo ENADE; 5. Discussão sobre o indicador IGC.
12/07/2011	78	Informes; 1. Encaminhamentos a partir das contribuições advindas das audiências públicas; 2. Implantação do sistema de avaliação em Cabo Verde; 3. Discussão acerca dos indicadores e sua relação com a avaliação.
16/08/2011	79	Informes; 1. Elaboração de indicadores para o SINAES, com base no Censo do INEP; 2. Análise, por parte do INEP, das manifestações ocorridas nas audiências públicas com relação aos instrumentos do SINAES.
13/09/2011	80	Informes; 1. Pronunciamento do Ministro; 2. Eleição do novo Presidente da CONAES; 3. Boas vindas ao representante discente na CONAES; 4. Visitas in loco; 5. Análise do questionário do estudante – ENADE;

<sup>94</sup> Apesar de não constar em pauta, a discussão da Portaria 40 na 76ª Reunião Ordinária da CONAES debateu os acordos de cooperação com os Estados.

<b>Data da Reunião</b>	<b>Reunião Ordinária (RO)</b>	<b>PAUTAS DAS REUNIÕES DA CONAES – 2011</b>
		6. Instrumentos de avaliação de cursos de graduação – bacharelado, licenciaturas, tecnólogos e de Direito. 7. Análise do instrumento de avaliação de Cursos de Medicina.
18/10/2011	81	Informes (Missão Cabo Verde); 1. Aperfeiçoamento do processo de regulação a partir de indicadores mesmo com ausência da "avaliação in loco"; 2. Situação das avaliações do Sistema Arcu-Sul no Brasil; 3. Discussão do ciclo avaliativo da possibilidade de criação de um calendário de visitas a partir de uma política de avaliação; 4. Definição de uma política de divulgação dos processos avaliativos.
10 e 11/11/2011	82	Informes; 1. Esta reunião foi realizada como "Seminário SINAES: avaliações e perspectivas".
13/12/2011	83	Informes; 1. Avaliação do Seminário; 2. Situação das avaliações do Sistema Arcu-Sul no Brasil; 3. Relato da Missão a Cabo Verde.

Fonte: elaborado pelo autor.

De toda forma, a partir dessas dificuldades, a CONAES apressou-se em buscar soluções para resolver o problema. Contatos com os CEEs foram retomados, reuniões com o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE) foram provocadas de forma que acordos de cooperação fossem estabelecidos com os sistemas estaduais. Entre uma e outra reunião, algumas propostas foram sugeridas com o propósito de resolver não apenas a questão da inserção dos sistemas estaduais no e-MEC, mas também a questão dos acordos de cooperação que não decolava, conforme veremos a seguir, a partir do exame das atas de 2012.

#### 4.3.4.2 Das Atas da CONAES de 2012

Em 2012, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, reuniu-se por 9 (nove) vezes, sendo que em três dessas reuniões (86, 87 e 92) o regime de colaboração e/ou acordos de cooperação estava presente na pauta (Quadro 4.5). Há também, duas outras reuniões (90 e 91) em que o tema fez parte das discussões, ainda que não estivesse na pauta. Se levássemos em conta o número de vezes em que os acordos de cooperação aparecem pautados nas reuniões da CONAES, diríamos que 2012 recebeu atenção maior que 2011, isso porque, em nosso entendimento, houve a expressa vontade por parte desta Comissão em debater o tema. No entanto, e conforme já mencionado, ainda que em 2011 este tema não

tenha sido listado em nenhuma pauta, as discussões fora de pauta ocorreram em outras seis reuniões da CONAES daquele ano (Quadro 4.3).

Analisando o conteúdo da ata (86) da reunião ordinária da CONAES ocorrida em abril de 2012, observa-se que há uma preocupação desta Comissão em firmar convênios com os Sistemas Estaduais de Educação, com vistas a implantar as concepções e metodologias do SINAES no âmbito dos Estados da Federação (CONAES, ATA 86, 16 e 17/04/2012). No entanto, é possível observar, a partir da análise da ata, a existência de ruídos que interferem nos acordos com os sistemas educacionais estaduais. Cada Sistema tem sua realidade, sua especificidade, tornando, portanto, a relação com a União mais complexa, e por vezes, conflituosa. No caso de Santa Catarina, por exemplo, habita uma questão que tira o sono dos técnicos do INEP, que é o financiamento estudantil via FIES e PROUNI. Não obstante, este é "[...] o único estado que tem instituições no sistema estadual que cobram mensalidades" (CONAES, ATA 86, 16 e 17/04/2012). Nesse caso,

[...] o estado não quer fazer a avaliação pelo SINAES, mas gostaria de participar utilizando os instrumentos do INEP e os avaliadores do BASIS, porém em processos coordenados por eles, inserindo os resultados no Sistema e-MEC e se candidatando ao financiamento (CONAES, ATA 86, 16 e 17/04/2012).

A CONAES entende e defende que se o Estado optar pelo SINAES, isso deve ocorrer de forma integral, não apenas com o aproveitamento do instrumento de avaliação, mas também com definição da comissão verificadora, utilização do processo via Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação – CTAA etc., ou seja, o pacote completo.

Importante ressaltar que a luta da CONAES por um sistema nacional de avaliação está pautada num modelo onde a vantagem da comparabilidade dos resultados é o fio condutor do sistema, o que é muito difícil utilizando sistemas estaduais diferenciados (CONAES, ATA 86, 17/04/2012). Esta, portanto, é uma pauta controversa na queda de braços entre CONAES e CEEs, pois os Estados entendem que com a autonomia de seus sistemas e as especificidades de cada um, caberia a eles (Estados) indicarem as comissões, o que não é do agrado da CONAES.

[...] muitos estados querem participar do ENADE e utilizar os instrumentos de avaliação de cursos e de instituições, mas preferem montar suas próprias comissões de visita para garantir uma representação do estado no processo avaliativo. Desta forma sua participação é apenas parcial. Os conceitos atribuídos pelas comissões de avaliação que não seguem as regras estabelecidas pela CONAES e INEP não têm legitimidade no MEC. (CONAES, ATA 91, 21/11/2012).

Parece cansativo, por vezes, esse vai e vem das discussões que permeiam a questão das comissões verificadoras que são criadas para auditar as IES dos sistemas. No entanto, conforme já discutimos na revisão da literatura, no contexto do regime de colaboração "o confronto de interesses que permeia as relações entre as instâncias de poder não dão margem para se acreditar que essas relações solidariamente construídas possam ser de fato estabelecidas" (TEIXEIRA; MUTIM, 2009, p. 158).

Há uma indicação favorável, por parte de alguns membros da CONAES, em se estabelecer um banco de avaliadores indicado pelos Conselhos Estaduais nos mesmos moldes do BASis com o propósito de que haja uma escolha aleatória dos peritos que participarão de processos avaliativos nos estados, tudo isso, é claro, a partir dos critérios do SINAES (CONAES, ATA 86, 17/04/2012). No entanto, essa indicação não é unânime e não tem ecoado junto aos demais membros da Comissão.

Quadro 4.5 – Temas abordados nas Reuniões da CONAES – Ano 2012.

<b>Data da Reunião</b>	<b>Reunião Ordinária (RO)</b>	<b>PAUTAS DAS REUNIÕES DA CONAES – 2012</b>
01/03/2012	84	Informes; 1. Discussão sobre Ead; 2. Áreas do Enade/2012; 3. Processos Arcu-Sul.
20/03/2012	85	Informes; 1. Educação à Distância na UAB; 2. Sistema Arcu-Sul.
16 e 17/04/2012	86	Informes; 1. Projeto Cabo Verde; 2. Convênios e acordos com as Secretarias Estaduais de Educação; 3. Universidade Aberta do Brasil – UAB.
15/05/2012	87	Informes; 1. Diretrizes para os indicadores de qualidade no âmbito do SINAES; 2. Definição de demandas para o Censo da Educação Superior 3. Processo de Regime de Colaboração nos sistemas estaduais; 4. Reforma do instrumento de avaliação de instituições 5. ARCU-SUL – Acordo Regional de Acreditação de Carreiras Universitárias dos Estados do MERCOSUL.

Data da Reunião	Reunião Ordinária (RO)	PAUTAS DAS REUNIÕES DA CONAES – 2012
12/06/2012	88	Informes; 1. As presidências da CONAES; 2. A inclusão da CONAES na CTAA; 3. Plano de Ação da CONAES; 4. Procedimentos para avaliação dos cursos à distância; 5. Avanços da revisão do instrumento de avaliação de instituições; 6. Encaminhamentos relativos ao sistema ARCU-SUL e à Presidência Pró-Tempore brasileira do MERCOSUL no segundo semestre de 2012; 7. Representação da CONAES na CTAA.
21/08/2012	89	1. Eleição presidente da CONAES 2012-2013 (Fala do Ministro); 2. Informes; 3. Fala do ex-presidente da CONAES; 4. Encaminhamentos referentes ao ARCU-SUL; 5. Plano de Ação da CONAES 2012/2013; 6. Projeto Cabo Verde; 7. Indicadores de Avaliação.
18/09/2012	90	Informes; 1. Plano de ação da CONAES; 2. Indicadores do instrumento de avaliação institucional; 3. Discussão e encaminhamentos referentes ao ARCU-SUL; 4. Minuta de calendário de reuniões da CONAES; 5. Apresentação e discussão do PL referente ao Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – INSAES.
20/11/2012	91	Informes; 1. Discussão do PL 4372/2012 – INSAES; 2. Discussão do instrumento de avaliação institucional.
18/12/2012	92	Informes; 1. INSAES e outros encaminhamentos da SERES; 2. Ordem do dia – Calendário da CONAES 2013; 3. CPC/IGC – Esclarecimento e discussão; 4. Homologação do instrumento de avaliação institucional; 5. <a href="#">Acordos de Cooperação Técnica com Estados da Federação.</a>

Fonte: elaborado pelo autor

Ainda que as recentes ações do INEP tenham perdido raiz e cerne do projeto original do SINAES, tendo em vista a construção de um sistema participativo (DIAS SOBRINHO, 2008b), é digno de nota a posição da CONAES em manter a integridade do Sistema e não abrir a guarda para propostas obscuras e plangentes, cujos objetivos vão além de uma política que busca a emancipação do ser humano para que a qualidade na educação ocorra com pertinência e relevância social.

Pesa, portanto, na relação de integração entre União e Estados, o bom senso em abandonar projetos menores de anseios políticos locais, em prol de um projeto que tenha raízes numa educação de qualidade, comprometida com um modelo de educação de qualidade. É preciso,

portanto, coerência para que a transparência permaneça minimamente vinculada aos fundamentos do SINAES, e desvinculada de vontades políticas passageiras (DIAS SOBRINHO, 2008b).

Em relação ao conteúdo da ata da reunião ordinária (87) da CONAES, ocorrida em maio de 2012, pudemos observar que o e-MEC reaparece na pauta de discussões da Comissão. Foi lembrado que as IES dos sistemas estaduais fazem apenas o ENADE, mas não a avaliação institucional, dentro do SINAES. Veio à tona as deficiências do e-MEC em não conseguir articular uma forma de acolher os sistemas estaduais. Lembrou-se de que as IES do sistema estadual não fazem a parte regulatória no MEC, pois esta é realizada no Estado. E esta intercomunicação entre sistemas estaduais e MEC/INEP não ocorre de forma eficaz, o que promove um desalento nas discussões. Ou seja, as dificuldades em se estabelecer uma dinâmica plausível na operacionalização do e-MEC pelos sistemas estaduais continuou ao longo de 2012.

Apesar de não constar na pauta das atas de 2012, as reuniões ordinárias 90ª e 91ª da CONAES abordaram, de alguma forma, questões pertinentes ao regime de colaboração entre os sistemas federal e estaduais. Por ensejo da discussão sobre o Plano de Ação da CONAES (90ª reunião), foi observado, de forma sucinta, a questão dos Acordos de Cooperação Técnica com os Estados, conforme se pode constatar no trecho a seguir,

Em relação aos dois termos assinados, o de Santa Catarina e o da Bahia, o Presidente se comprometeu em repassar estes documentos aos membros para que tomassem ciência e para que o assunto fosse mais bem debatido no âmbito da CONAES, uma vez que não há clareza entre os membros do teor e do sentido destes acordos em relação ao SINAES (CONAES, ATA 90, 18/09/2012).

Verifica-se que novamente os Estados de Santa Catarina e Bahia colocam-se como protagonistas nas discussões com a CONAES no que refere ao regime de colaboração entre os entes federados, ainda que os mesmos tenham grandes dificuldades em seguir os preceitos estabelecidos pelo SINAES. Também o Mato Grosso do Sul sinalizou, em 2012, sua vontade em participar do SINAES, ainda que de forma parcial, é o que mostra o fragmento a seguir, extraído da ata nº 91, de 20/11/2012.

O Presidente lembrou que muitos estados querem participar do ENADE e utilizar os instrumentos de avaliação de cursos e de instituições, mas preferem montar suas próprias comissões de visita para garantir uma representação do estado no processo avaliativo. Desta forma sua participação é apenas parcial. Os conceitos atribuídos pelas comissões de avaliação que não seguem as regras estabelecidas pela CONAES e INEP não têm legitimidade no MEC. Reforçou a importância destas participações dos Estados e pontuou que a meta da CONAES é de que todos os estados brasileiros participem do SINAES, integralmente.

Novamente, a participação dos Estados de forma fragmentada no SINAES e as comissões verificadoras instituídas pelos mesmos retomam as discussões das reuniões da CONAES. E novamente, também, a CONAES reitera sua firme posição de não abrir mão de que os Estados façam parte do SINAES de forma integral, de que todos estejam afinados nesta diretriz. Com isso, perpetua-se uma eterna discussão sobre a participação dos Estados no SINAES.

Apesar de não estar presente como item de pauta na convocatória para a 92ª Reunião Ordinária, o presidente da CONAES fez a solicitação para que os acordos de cooperação com os sistemas estaduais fizessem parte da pauta da referida reunião, o que de imediato ocorreu. Na oportunidade, os membros da Comissão discutiram e sistematizaram o procedimento de elaboração dos acordos ora pautados. Também naquele momento discutiu-se a minuta do acordo com o Sistema do Estado do Mato Grosso do Sul, cujas decisões seriam adiadas para o início de 2013, quando a CONAES apresentaria a todos os Conselhos Estaduais de Educação as diretrizes orientadoras da Comissão para estes acordos. Ainda naquela reunião discutiu-se a participação da USP e UNICAMP<sup>95</sup> no SINAES, estando a segunda, mais próxima de um acordo de cooperação com a CONAES.

Apesar da "queda de braços" a qual nos referimos no início desta seção, é preciso esclarecer que tanto a CONAES quanto os CEEs nutrem idênticos interesses. A primeira, por entender a necessidade de se ter todas as IES do país participando de um processo nacional de avaliação, inclusive para elaboração de políticas públicas para o setor, e o segundo, por conhecer, conforme já assinalado, os elevados custos que demandam um processo de avaliação. Além disso, integrando-se ao SINAES, os Estados teriam um processo de constante aperfeiçoamento da avaliação (CONAES, ATA 86, 17/04/2012).

---

<sup>95</sup> A Unicamp participa do Enade desde 2010.

Finalizando as discussões desse período, um assunto que nos chama atenção e que não foi mencionado até aqui, é a presença de um representante dos sistemas estaduais junto à CONAES. Nesse tempo, vale lembrar a ata da 73ª Reunião Ordinária da CONAES, ocorrida em 22/02/2011, que ilustra a posição da CONAES em relação a essa questão:

[...] A sessão iniciou com o Presidente [...] enfatizando a importância da participação de um representante do Conselho Estadual de Educação nas reuniões da CONAES, ainda que não oficialmente constituído como tal, pelo menos em sessões que discutam temas que dizem respeito aos sistemas estaduais.

Fica evidente, a partir do recorte apresentado, que a CONAES preza, pelo menos no discurso, pela presença do representante dos CEEs nas reuniões da Comissão. No entanto, observando os registros de presenças nas reuniões de 2011 a 2014, apenas no primeiro ano é que foi anotada a presença do representante dos CEEs em quatro reuniões ordinárias; nos demais anos (2012, 2013 e 2014), porém, não encontramos qualquer registro em ata da presença deste representante nas reuniões da CONAES. Vale destacar, conforme demonstra os quadros 5.6 e 5.7, que tanto em 2013, quanto em 2014, o regime de colaboração esteve presente na pauta de ambos os anos, ou seja, justificaria a presença de um representante dos CEEs nas respectivas reuniões, o que não ocorreu. Considerando a importância das IES públicas estaduais no cenário nacional, diríamos que os Sistemas Estaduais deveriam lutar por um assento permanente na CONAES.

#### 4.3.4.3 Das Atas da CONAES de 2013

A discussão sobre o regime de colaboração entre a CONAES e os CEEs no ano de 2013 esteve presente em 04 (quatro) reuniões sendo que destas, duas estavam na pauta (Quadro 4.3). A partir do quadro 4.6 é possível observar que em 2013 as questões referentes ao Sistema e-MEC e a integração deste aos sistemas estaduais, ainda estavam pendentes. Soluções paliativas foram feitas sem, no entanto, resolver questões mais amplas. Vale a pena recuperar um trecho da ata de 21 de agosto de 2013, que apesar de não estar na pauta da Comissão, tratava do assunto do e-MEC. Na oportunidade, o presidente<sup>96</sup> da CONAES

---

<sup>96</sup> Professor Robert Verhine

relatou sobre sua reunião (25/07/2013) com o secretário da SERES e os resultados advindos desta. De acordo com a fala do secretário da SERES,

[...] o e-MEC não foi programado para este fim [convênio com os Estados]; todavia, com a criação do novo e-MEC 2.0, que está em desenvolvimento, seria possível planejar esta função (CONAES, ATA 99, 21/08/2013).

Após receber o sinal da SERES de que mudanças no e-MEC seriam possíveis, a CONAES mobilizou sua equipe para que contatasse os técnicos responsáveis pelo e-MEC com o objetivo de atender a participação dos CEEs no sistema federal.

Quadro 4.6 – Temas abordados nas Reuniões da CONAES – Ano 2013.

Data da Reunião	Reunião Ordinária (RO)	PAUTAS DAS REUNIÕES DA CONAES – 2013
26/02/2013	93	Informes; 1. ARCU-SUL/MERCOSUL – Homologação de Pareceres e Calendário para 2013; 2. Acordo cooperação técnica com CABO VERDE; 3. Novo instrumento de avaliação institucional – audiência pública; 4. Curso a serem avaliados pelo Enade 2013.
27/03/2013	94	Informes; 1. Plano de Ação da CONAES – 2013; 2. Trotes Universitários; 3. Data de postagem dos relatórios de autoavaliação institucional; 4. ARCU-SUL/MERCOSUL – O papel da CONAES e os próximos ditames de acreditação. 5. Discussão para fortalecer a autoavaliação institucional e a avaliação formativa.
16/04/2013	95	Informes; 1. PL 399/2011 – reconhecimento de títulos obtidos no exterior; 2. Discussões sobre ações para formalizar a participação dos sistemas Estaduais no SINAES – redação dos acordos e organização de evento com os CEEs; 3. Data de postagem dos relatórios de autoavaliação institucional; 4. Avaliação das instituições multicampi; 5. Discussão sobre ações para fortalecer a autoavaliação institucional e a avaliação formativa – redação de novas orientações.
21/05/2013	96	Informes; 1. Homologação do Novo Instrumento de Avaliação Institucional – 2013; 2. Plano de trabalho para o Acordo de Cooperação Técnica com os Estados; 3. Discussão sobre ações para formalizar a participação dos sistemas estaduais no SINAES; 4. Apresentação da delegação do Conselho de Avaliação, Acreditação e Garantia de Qualidade no Ensino Superior CEAACES/EQUADOR. 5. Discutir políticas do MEC da Educação Superior.
18/06/2013	97	Informes; 1. ARCU-SUL – Curso de medicina e odontologia; 2. Definição do termo "parcial" no relatório institucional CPA; 3. Implementação do INSAES.

Data da Reunião	Reunião Ordinária (RO)	PAUTAS DAS REUNIÕES DA CONAES – 2013
16/07/2013	98	Informes; 1. Sugestão da CONAES referente à implantação do INSAES; 2. Sucessão à presidência da CONAES; 3. Proposta para análise das Dimensões no Recredenciamento – EaD. 4. Resultados dos conceitos de cursos – CC dos cursos de medicina e odontologia; 5. Projeto básico para preparação 100ª. Reunião Ordinária da CONAES.
21/08/2013	99	1. Eleição presidente CONAES 2013/2014 – Verhine foi reconduzido. No discurso de posse, comentou sobre a Bahia ser o primeiro Estado a desejar entrar totalmente no SINAES. 2. Informes; 3. Revisão do Plano de Ação da CONAES – 2º Período 2013; 4. Minuta Edital ARCU-SUL – Cursos de Medicina e Odontologia; 5. Análise dos relatórios autoavaliação institucional IES 2013; 6. Preparação para 100ª. RO Ordinária da CONAES em 17/09/2013. 7. Participação da CONAES nos Seminários Regionais sobre Autoavaliação Institucional e CPAs 2013 INEP, 17 e 18/09/2013 Brasília, 17/10 Florianópolis, 23/10 Belém, 06/11 Salvador, e 13/11 São Paulo.
17/09/2013	100	1. Mesa 01 – Da história e Atos da CONAES. Nesta mesa foi citado que um dos maiores desafios da CONAES foi e é estabelecer um regime de cooperação entre a CONAES e os Estados. 2. Mesa 02 – Apresentação das análises e relatos das comissões próprias de avaliação como ferramenta na promoção da autoavaliação institucional. 3. Mesa 03 – Visão da comunidade sobre o SINAES (desafios e perspectivas).
15/10/2013	101	Informes; 1. Áreas do Enade 2014; 2. Questionário do Estudante do Enade; 3. Ponderação da CONAES ao PL 4372/2012; 4. Regras de afastamento internacional de Membros da CONAES; 5. Auxílio Avaliação Educacional – AAE.
19/11/2013	102	Informes; 1. Áreas do Enade 2014; 2. Comemoração dos 10 anos do SINAES em 2014; 3. Bacharelados Interdisciplinares – BIs 4. Aprovação do Calendário de Reuniões Ordinárias da CONAES para 2014.
10/12/2013	103	Informes; 1. Candidaturas Arcu-Sul dos Cursos de Medicina e Odontologia; 2. Recomposição e sucessão à Presidência do SINAES, para 2014 (João Carlos Pereira da Silva – Pró-Tempore); 3. Calendários Reuniões Ordinárias CONAES para 2014.

Fonte: elaborado pelo autor

As discussões referentes aos acordos de cooperação técnica sempre tomaram conta da pauta quando o assunto é o regime de colaboração entre a CONAES/INEP e os Sistemas Estaduais. Na 95ª Reunião Ordinária da CONAES não foi diferente. Novamente, destacou-se os acordos de cooperação de Santa Catarina e Bahia que já estavam em vigência, e também a proposta do acordo com o Estado do Mato Grosso do Sul, cuja minuta estava em análise pelo

departamento jurídico do INEP. Também o Estado de São Paulo, neste período, solicitou apoio por parte do INEP com vistas a um acordo de cooperação. Na oportunidade foi proposto um encontro com representantes do INEP e dos CEEs da Bahia, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul, para avaliar as ações em andamento até aquele período e discutir os interesses e expectativas destes Conselhos em relação aos aludidos acordos (CONAES, ATA 95, 16/04/2013). Este encontro ocorreu em 21 de maio de 2013, por ocasião da 96ª Reunião Ordinária da CONAES. Nesta reunião foi proposto pela equipe da CONAES um Plano de Trabalho para direcionar os acordos mencionados. Ao se reunir com os representantes dos CEEs, o presidente da CONAES os instigou a falar de suas perspectivas sobre os acordos que estavam em vigência, no caso de Santa Catarina e Bahia, e do que estava por ser assinado, no caso do Mato Grosso do Sul (CONAES, ATA 96, 21/05/2013). Ao fazer um relato sobre o acordo feito pelo CEE de Santa Catarina, seu representante destacou que o convênio, firmado desde 2005, tem sido positivo para o Estado, e que segundo ele, adota os instrumentos e procedimentos do INEP em relação à avaliação das IES estaduais. No entanto, ele ressaltou que

[...] há muita dificuldade com o acesso ao banco de avaliadores e que os avaliadores do Estado nem sempre são capacitados. Citou que não há, por exemplo, avaliadores de Medicina. Pontuou outras dificuldades, a saber: a ausência de e-mail eletrônico vinculado ao sistema, falta de recursos financeiros para custeio do processo e problemas com a infraestrutura no Estado, além da ausência da SERES no Acordo já firmado com CONAES e INEP, o que exige do Estado um esforço enorme para ter acesso ao e-MEC (CONAES, ATA 96, 21/05/2013).

Na sequência, a representante da Bahia também destacou a importância do Acordo feito pelo INEP/CONAES com seu Estado e lembrou da necessidade de se utilizar os resultados das avaliações do SINAES como subsídio e orientação das ações e políticas no âmbito do Estado da Bahia. Ressaltou ainda que,

[...] na Bahia, assim como em Santa Catarina, há a preferência de que os avaliadores sejam do próprio Estado. Pontuou o desejo de se preservar a identidade das instituições, porém, com o Acordo, há novas possibilidades, principalmente em relação à participação da CONAES e do INEP na capacitação dos avaliadores no Estado (CONAES, ATA 96, 21/05/2013).

Já a representante do Mato Grosso do Sul enalteceu o fortalecimento do SINAES em seu Estado devido à abertura promovida pelo INEP e CONAES no sentido de viabilizar a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica. Reiterou que,

[...] a ideia defendida pelo CEE/MS para viabilização da avaliação é usar o banco de dados de avaliadores a partir de listagem oferecida pelo INEP, dos avaliadores do Estado do Mato Grosso do Sul que fazem parte do BASIS. Questionou o porquê da necessidade de um convênio específico do CEE com a SERES/MEC para se utilizar o e-MEC, quando da existência de convênio validado entre o CEE do Estado, o INEP e a CONAES (CONAES, ATA 96, 21/05/2013).

O relato desses três representantes traduz-se na síntese de alguns dos principais temas que temos tratado ao longo desta seção. Ele aponta para alguns fatores que interferem na aproximação entre os sistemas federal e estaduais considerando o regime de colaboração. Tanto em Santa Catarina como na Bahia e no Mato Grosso do Sul, a preferência é pelos avaliadores do próprio Estado. Esta posição dos CEEs é uma contradição em termo, isso porque, ao afirmar que os sistemas estaduais preferem avaliadores do próprio Estado, nega-se, por outro lado, o que vários Estados têm acentuado sobre a fragilidade na capacitação de seus avaliadores. A falta de recursos financeiros para o custeio do processo de avaliação também está na lista das reclamações. Some-se a isso que a burocracia na construção dos Acordos de Cooperação Técnica também engrossa o coro de reclamações. Por derradeiro, o tema que não poderia estar fora dessa lista, a eterna reclamação sobre o acesso ao e-MEC. Em contraponto a tais reclamações os representantes da CONAES esclarecem:

[...] do ponto de vista da avaliação do Sistema SINAES, este não está aproveitando as avaliações estaduais e vice-versa e que o governo federal não está aproveitando a experiência das avaliações que estão sendo feitas pelos Estados. Seria necessária [continuou o representante da CONAES] uma integração, talvez via e-MEC, de todas estas fontes de informações (CONAES, ATA 96, 21/05/2013).

É esse vai e vem entre a CONAES/INEP e os CEEs que acaba desgastando as relações entre os sistemas e coloca em xeque o verdadeiro sentido das relações republicanas em se tentar resolver um problema que por uma década se arrasta. Do outro lado, o representante de um dos Conselhos Estaduais

[...] reforçou o valor desta proposição e parabenizou a CONAES pela iniciativa em convidar os Estados ao diálogo. Reforçou que é de ordem legal

a autonomia dos Estados na avaliação dos seus sistemas e que por isto mesmo é necessária a cooperação por meio do fortalecimento destes acordos com os Estados. Disse que ao firmar o Acordo de Cooperação Técnica o Conselho Estadual de Santa Catarina definiu que todas as instituições do Estado participassem do ENADE. Afirmou que ações como esta fortalecem o SINAES (CONAES, ATA 96, 21/05/2013).

Outra questão observada nos registros da 96ª reunião da CONAES diz respeito aos motivos pelos quais os Estados procuram o SINAES. Em resposta, a representante do CEE/MS afirmou que

a intenção do CEE é que possam fixar procedimentos e estabelecer formas de colaboração para se usar os instrumentos, critérios e dados de designação de avaliadores do sistema on-line de avaliação do INEP para melhoria da avaliação da Educação Superior no Estado (CONAES, ATA 96, 21/05/2013).

Por meio deste depoimento verifica-se a boa vontade também dos CEEs em promover ações colaborativas junto ao INEP e à CONAES.

O Presidente da CONAES destacou a diversidade dos interesses dos Estados e o avanço em se ter Conselhos Estaduais desejando participar cooperativamente do SINAES (CONAES, ATA 96, 21/05/2013).

#### 4.3.4.4 Das Atas da CONAES de 2014

Conforme já demonstrado no quadro 4.3, de um total de 08 (oito) reuniões realizadas pela CONAES em 2014, o tema sobre o regime de cooperação esteve presente em 03 (três) delas, sendo que destas, apenas uma (104) fez parte da pauta. Ressalte-se, no entanto, que apesar de não estar consignada como item de pauta, a reunião de nº 106 traz importante contribuição para a discussão do tema.

A preocupação com a formalização de acordos com os sistemas estaduais, tendo em vista o regime de colaboração, esteve evidente logo no começo de 2014, por ocasião da 104ª Reunião Ordinária da CONAES, é o que demonstra o quadro 4.7. Esta é uma demanda que se arrasta há muito tempo, onde uma das principais reclamações dos Estados é em relação ao tempo que se leva para formalizar tais acordos, seja no âmbito do INEP, seja no âmbito da SERES. Na

oportunidade, e em resposta a tais demandas, a representante<sup>97</sup> da SERES/MEC, manifestou-se, dizendo que

[...] a formalização dos convênios depende do desenvolvimento do Sistema e-MEC 2.0 e que o MEC está avançando na consolidação de um sistema informatizado que dê conta de abarcar e alimentar a participação dos Estados. Ressaltou-se a importância de esclarecer junto aos Conselhos Estaduais de Educação que a adesão dos Estados ao Sinaes deve respeitar os princípios mínimos definidos relativos ao uso do e-MEC, dos instrumentos de avaliação, da capacitação dos avaliadores pelo INEP e ao vínculo dos avaliadores ao cadastro do banco nacional de avaliadores do Sinaes, primando-se pela sintonia entre determinações da CONAES, INEP e SERES/MEC (CONAES, ATA 104, 18/02/2014).

Complementando o exposto neste trecho da ata, vale lembrar que o e-MEC surgiu em substituição ao sistema eletrônico SAPIENS (instituído em 2002) e ao cadastro SIEDSup de cursos e instituições de educação superior e, desde 2007, quando foi instituído pela Portaria nº 40/2007, técnicos do MEC/INEP/SERES vêm trabalhando nele no sentido de, conforme Conselheira da CONAES, abarcar todas as demandas dele exigidas, inclusive, as dos Estados. Nesse sentido, ao final de 2012, a SERES/MEC emitiu uma Nota Técnica (NT) 932 (BRASIL, 2012c) com o objetivo de informar aos usuários do Sistema sobre a importância de se implantar uma nova funcionalidade no e-MEC, cujo objetivo era sanear e atualizar o Cadastro e-MEC de cursos e instituições de Educação Superior. Esse procedimento se deve ao fato de a equipe da SERES ter encontrado fragilidades e inconsistência na base de dados do Cadastro do e-MEC, relacionadas ao número de vagas, ao endereço de oferta, à denominação e o grau dos cursos. Ainda segundo a NT, esses problemas decorrem do processo de migração de dados oriundos do sistema e cadastro anteriores (BRASIL, 2012c).

Por conta desses contratempos o governo federal, através do MEC/SERES, passou a investir no Projeto e-MEC 2.0, conforme já mencionado anteriormente. De acordo com a NT mencionada, a concretização do e-MEC 2.0 pressupõe a implementação de medidas que vão desde a concepção propriamente dita do sistema até o detalhamento da migração dos dados. Ainda segundo a NT, o Projeto e-MEC 2.0 constitui-se dos seguintes produtos:

---

<sup>97</sup> Cleunice Matos Rehem

- a) Novo cadastro de Instituições e Curso de Educação Superior – base corporativa contendo a estrutura e os dados necessários ao acompanhamento das instituições e seus cursos, sendo base para o novo sistema de processo eletrônico, para as consultas do público externo e para os diversos programas integrados;
- b) Novo módulo de visão pública – que permitirá aos estudantes e à sociedade em geral um acesso mais facilitado e abrangente no que diz respeito à situação das instituições e cursos de educação superior, assim como histórico de funcionamento;
- c) Novo sistema de processo eletrônico – nova versão de sistema para abertura, análise e acompanhamento eletrônico das petições relacionadas ao credenciamento de instituições de educação superior, às autorizações e reconhecimentos dos cursos ofertados por estas instituições, assim como dos processos de supervisão, com fluxos mais flexíveis e completos e com acesso por certificação digital (BRASIL, 2012c).

Considerando, mais uma vez, o que foi exposto pela representante do MEC/SERES de que a formalização dos convênios com os CEEs está na dependência do desenvolvimento do Sistema e-MEC, e considerando também o que acabamos de expor sobre as dificuldades em se implementar o e-MEC 2.0, podemos inferir que o arrefecimento nas relações entre CEEs e CONAES vai muito mais além do atendimento às diretrizes do SINAES pois ele envolve questões técnicas de sistemas de informação que, se a priori, não forem resolvidas, as relações "colaborativas" permanecerão num eterno vai e vem sem fim, sem alcançar o objetivo de um regime de colaboração conforme preconiza a legislação federal.

As últimas discussões na CONAES sobre o sistema e-MEC dão conta de que é preciso uma urgente definição sobre sua utilização por parte dos CEEs. Algumas ideias têm surgido nas reuniões defendendo, por exemplo, a criação de um módulo exclusivo para os sistemas

estaduais. Algo como uma "customização" direcionada às realidades de cada estado. No entanto, a ideia de customização é questionada por alguns conselheiros<sup>98</sup> que entendem que

a adesão ao SINAES utilizando-se o Sistema e-MEC precisa primar pela comparatividade e para isto os Conselhos Estaduais precisam ajustar-se, por exemplo, aos instrumentos de avaliação adotados no SINAES (CONAES, ATA 106, 15/04/2014).

De fato, a questão do e-MEC é muito complexa, pois, dado os avanços nos processos de avaliação no Brasil, a partir do SINAES, particularmente na parte de sistemas, os estados não avançaram na mesma proporção, dada inclusive às especificidades e realidade de cada sistema. Veremos mais à frente que esta questão também afeta o Sistema Estadual de Avaliação da Educação Superior do Paraná, que também faz parte deste estudo.

Quadro 4.7 – Temas abordados nas Reuniões da CONAES – Ano 2014.

Data da Reunião	Reunião Ordinária (RO)	PAUTAS DAS REUNIÕES DA CONAES – 2014
18/02/2014	104	<p>Informes;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eleição à Presidência da CONAES;</li> <li>2. Situação Administrativa da CONAES;</li> <li>3. Apresentação do Instrumento de Avaliação Institucional Externa;</li> <li>4. Discussão preliminar sobre o novo roteiro para subsidiar as Instituições na elaboração dos Relatórios de Autoavaliação;</li> <li>5. Discussão preliminar sobre os insumos utilizados para cálculos do CPC e IGC;</li> <li>6. Auxílio de Avaliação Educacional – AAE;</li> <li>7. Procedimentos a serem adotados nas formalizações de convênios com os Sistemas Estaduais;</li> <li>8. Homologação das candidaturas ao Arcu-Sul dos Cursos de Medicina e Odontologia;</li> <li>9. Reformulação das Comissões Consultivas dos cursos no âmbito do Sistema Arcu-Sul;</li> <li>10. Selo holográfico para registro de diplomas de cursos Acreditados no Sistema Arcu-Sul;</li> <li>11. Comemoração dos 10 anos do SINAES.</li> </ol>
18/03/2014	105	<p>Informes;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eleição do presidente da CONAES (2014/2015);</li> <li>2. Apreciação, aprovação e posterior assinatura da Ata 104<sup>a</sup>;</li> <li>3. Comemoração dos 10 anos do SINAES, quando da próxima Reunião Ordinária da CONAES, em 15 de abril de 2014;</li> <li>4. Análise dos resultados dos Seminários da CPAs realizados no ano de 2014;</li> <li>5. Discussão sobre os elementos que compõe o Relato Institucional;</li> <li>6. Aprovação da proposta de novas orientações para os relatórios de autoavaliação a partir do instrumento de Avaliação Institucional e debates</li> </ol>

<sup>98</sup> Adalberto Grassi Carvalho (CAPES/MEC).

<b>Data da Reunião</b>	<b>Reunião Ordinária (RO)</b>	<b>PAUTAS DAS REUNIÕES DA CONAES – 2014</b>
		realizados nos Seminários; 7. Editais do Sistema Arcu-Sul (Odontologia e Medicina); 8. Recomposição das Comissões Consultivas; 9. Meta-avaliação do Sistema Arcu-Sul (Relatório dos avaliadores externos); 10. Sugestões de novas áreas para avaliação no Sistema Arcu-Sul.
15/04/2014	106	Informes; 1. Temática desta reunião/encontro: "Desafios da CONAES ante os elementos do Sinaes: Autoavaliação, Avaliação in loco e Enade"; 2. Debate: os desafios da CONAES para os próximos 10 anos. Cada ex-presidente teve de 20 a 30 minutos para falar.
20/05/2014	107	Informes; 1. Homologação de Ditames de acreditação de cursos do Sistema Arcu-Sul; 2. Discussão sobre os elementos que compõe o Relato Institucional; 3. Aprovação da proposta de novas Orientações para os Relatórios de autoavaliação a partir do Instrumento de Avaliação Institucional e debates realizados nos Seminários; 4. Recomposição das Comissões Consultivas de Cursos no âmbito do Sistema Arcu-Sul; 5. Meta-avaliação do Sistema Arcu-Sul (Relatórios dos avaliadores externos); 6. Apreciação da Manifestação do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular.
22/07/2014	108	Informes; 1. Indicadores (IGC e CPC); 2. Consolidação do Relato Institucional; 3. Proposta de modificação de Indicadores de Instrumento de Cursos; 4. Matriz de Prova Enade; 5. Arcu-Sul.
16/09/2014	109	Informes; 1. Instrumento EAD – Discussão e análise dos novos indicadores para avaliação de EAD; 2. Proposta de Modificação de Indicadores de Instrumentos de Cursos; 3. Indicadores (CPC); 4. Orientação às IES sobre requisitos legais inseridos no Instrumento de Avaliação Institucional; 5. Notas Técnicas: (i) Orientações para elaboração do Relatório de Autoavaliação Institucional e (ii) Consolidação do Relato Institucional; 6. Arcu-Sul.
21/10/2014	110	Informes; 1. Instrumento de avaliação de Curso (Presencial e EAD); 2. Indicadores de Ead do instrumento de avaliação institucional;
26/11/2014	111	Informes; 1. Áreas Enade 2015; 2. Sistema Arcu-Sul; 3. Carta do III Encontro Nacional de CPA's; 4. Ofício 098/2014 da ABENO; 5. Calendário de Reuniões Ordinárias da CONAES para 2015; 6. Revisão de indicadores do instrumento de avaliação institucional.

Fonte: elaborado pelo autor

A 106ª Reunião Ordinária da CONAES foi realizada sob o clima de comemoração pelos 10 anos do SINAES. Na oportunidade foram convidados os ex-presidentes da CONAES: Nadja Maria Valverde Viana, Sérgio Roberto Kieling Franco e Robert Evan Verhine, para que pudessem debater, junto com os demais membros da Comissão, os desafios da CONAES para os próximos anos. Em relação ao regime de colaboração a Professora Nadja Viana assinalou que a CONAES sempre esteve a par das dificuldades e discutiu as questões referentes à cooperação entre os sistemas federal e estaduais. Segundo Viana, um dos interlocutores para esta aproximação que se pode destacar é o próprio FNCE. Ela lembrou que um dos primeiros atos de aproximação da CONAES com os sistemas estaduais foi a assinatura de um Protocolo de Intenção com o referido Fórum. Outro ex-presidente que também destacou esta proximidade é o Professor Robert Verhine. Segundo Verhine, para que esta aproximação ocorra é preciso alguns ajustes burocráticos que facilitem este movimento, como por exemplo, a adesão dos sistemas estaduais ao Sistema e-MEC. O Senhor Sérgio Franco sinalizou que:

a integração dos Conselhos Estaduais ao Sinaes deve partir dos princípios essenciais estabelecidos pelo Sinaes dando-se aos Conselhos a oportunidade de ingressarem no sistema e de serem ouvidos na construção dos instrumentos e outras etapas do processo. Para propiciar esta integração sugeriu o diálogo Conaes, CNE e Conselhos Estaduais em favor de que se estabeleça um regime de cooperação dando-se aos Conselhos Estaduais clareza em relação a sua participação no Sinaes e a oportunidade de coparticipação (CONAES, ATA 106, 15/04/2014).

Em meio ao debate um dos membros da CONAES representante da CAPES/MEC, tomando a palavra, salientou a necessidade de os Conselhos Estaduais se adaptarem aos instrumentos de avaliação adotados pelo SINAES, e refutou a pecha de que a CONAES não ouve os CEEs. De acordo com o representante<sup>99</sup> da CAPES,

a questão essencial é que tem sido tangenciado o problema central desta relação: de que os princípios do Sinaes invadem as prerrogativas decisórias dos Conselhos Estaduais. Reforçou que hoje há um sistema nacional democratizado que foi consolidado às custas de muito esforço e trabalho, e que este movimento precisa ser entendido pelos Conselhos Estaduais (CONAES, ATA 106, 15/04/2014). .

Uma questão inserida na discussão, e que ao nosso ver, reveladora, é de que há uma necessidade urgente por parte da CONAES criar "estratégias capazes de vencer as resistências

---

<sup>99</sup> Adalberto Grassi Carvalho

postas em relação a perdas de poder e ao pacto federativo" (CONAES, ATA 106, 15/04/2014). Como fazer? Eis o desafio para os próximos dez anos da CONAES.

As discussões observadas nas atas da CONAES entre os anos de 2011 e 2014 nos faz recuperar o que diz Abicalil, quando afirma que o regime de colaboração entre os sistemas educacionais do país está desprovido de uma regulamentação clara e objetiva, favorecendo inclusive a prática patrimonialista dando atenção apenas à regulamentação de casos "pontuais e temporários, decretos ocasionais e, até mesmo, acordos informais entre 'autoridades educacionais'" (2002, p. 256). Em complemento, este autor assevera que tais práticas colocam na marginalidade os princípios constitucionais que são, por sua vez, suplantados pelo entendimento político dos governos em cada ente federado.

Outra questão observada é a de que, ao defender o regime de colaboração entre a CONAES e os Sistemas Estaduais, estes últimos expõem, conforme já assinalado ao longo da análise, as deficiências destes sistemas em relação aos processos avaliativos, demonstrando com isso, a urgente necessidade de implantação de um regime de colaboração, para que as IEES possam alcançar minimamente padrões de qualidade que se espera das mesmas.

#### **4.3.5 Desafios na Construção de um Regime de Colaboração no Sistema Estadual de Ensino do Paraná**

Para fazer um contraponto às discussões até aqui desenvolvidas, buscamos nesta seção apresentar alguns movimentos provocados pelo Sistema Estadual de Ensino do Paraná, a partir de sua Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA/PR) considerando a orientação prescrita no art. 1º, parágrafo 2º, da Lei 10.861, que assegura que "O SINAES será desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal". Este contraponto, ao qual nos referimos, busca confrontar as ações empreendidas pela CONAES, descritas nas seções 4.3.3 e 4.3.4, com aquelas perseguidas pelo Sistema Estadual de Ensino do Paraná, por meio da CEA/PR, e sob a orientação do CEE/PR.

O Sistema Estadual de Ensino do Paraná conta, atualmente, com 07 (sete) Universidades espalhadas pelas várias regiões do Estado (Figura 4.3), sendo elas: a Universidade Estadual de Maringá (UEM – 1970), a Universidade Estadual de Londrina (UEL – 1970), a Universidade

Estadual de Ponta Grossa (UEPG – 1970), a Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE – 1994), a Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO – 1997), a Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP – 2008) e a Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), sendo esta última, a mais nova do Sistema, credenciada pelo CEE/PR em 2013<sup>100</sup>. Ao todo, são ofertados 426 cursos presenciais e 16 a distância, distribuídos entre as sete universidades.

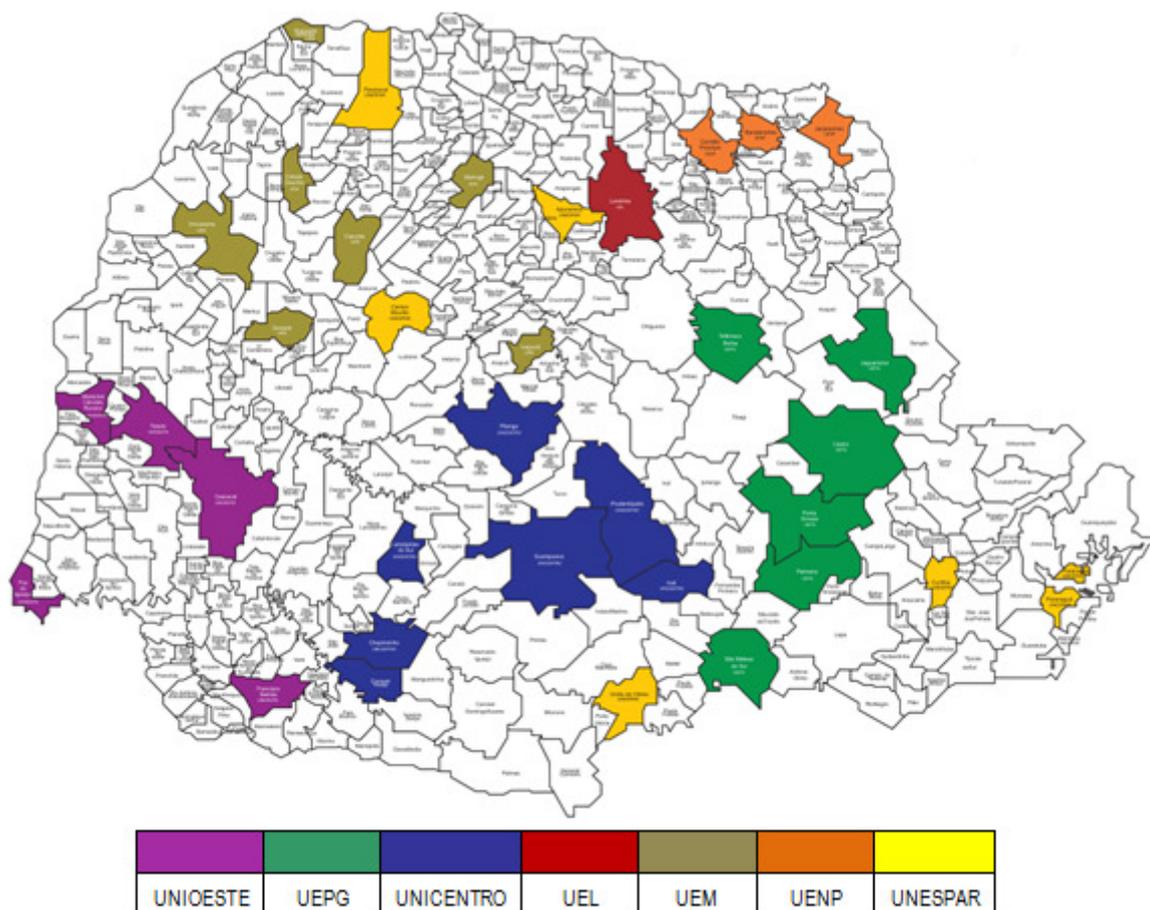


Figura 4.3 – Localização das Universidades Estaduais do Paraná

Fonte: Adaptado de: Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI).

A Comissão Especial de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná – CEA/PR, foi criada em 22 de abril de 2004, por força do Decreto Estadual nº 2.856 (PARANÁ, 2004). Em setembro de 2007, no entanto, o referido decreto foi revogado e substituído pelo Decreto nº 1.416. Conforme estabelecido no art. 1º deste último decreto, a

<sup>100</sup> Disponível em: <[http://www.seti.pr.gov.br/arquivos/File/MAPA\\_IEES.pdf](http://www.seti.pr.gov.br/arquivos/File/MAPA_IEES.pdf)> Acesso em: 06/04/2013.

CEA/PR tem como objetivo "avaliar as instituições de educação superior do Sistema Estadual de Ensino, em suas atividades de gestão, de ensino, de pesquisa e de extensão" (PARANÁ, 2007). Para além deste objetivo, a CEA/PR, considerando a importância da educação superior pública no desenvolvimento social, econômico e cultural do Estado do Paraná, sustenta-se nos seguintes princípios: a) Responsabilidade para com a sociedade; b) Compromisso formativo; c) Abrangência do processo de avaliação; d) Legitimidade; e) Divulgação dos dados; e f) Continuidade do processo (PARANÁ, 2004).

Em concordância com o art. 2º do decreto nº 1416 (PARANÁ, 2007), esta Comissão é composta por 12 (doze) membros, sendo dois representantes da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior<sup>101</sup> (SETI); sete representantes das IES do Sistema Estadual de Ensino do Paraná; um representante da Secretaria de Estado da Educação (SEED); um representante do Conselho Estadual de Educação (CEE); e um representante da comunidade científica paranaense. Pode-se dizer que a CEA/PR é o braço operacional no que refere às questões avaliativas das IES públicas do Estado do Paraná.

Ao longo desta seção, portanto, todas as vezes que nos referirmos ao "Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná", ou simplesmente "Sistema de Ensino do Paraná", entenda-se as ações conjuntas do CEE/PR, da SETI e da CEA/PR.

Consoante ao que foi exposto anteriormente, na seção que trata do percurso metodológico, a estratégia adotada para a coleta de informações sobre as ações da CEA/PR foi idêntica à da CONAES, ou seja, através dos registros em documentos produzidos a partir de suas respectivas reuniões (Atas e/ou Relatórios Técnicos de Viagens). Foram analisados 39 (trinta e nove) Atas e 10 (dez) Relatórios Técnicos de Viagens (RTVs) relativos ao período de 2006 a 2014. Das atas analisadas, quatro (4) delas são de 2007, sete (7) de 2008, sete (7) de 2009, uma (1) de 2011, nove (9) de 2012, sete (7) de 2013, e quatro (4) de 2014.

Importante reiterar que ao longo da investigação não foi possível o acesso a todas as atas da CEA/PR; ainda assim, com a preciosa colaboração de alguns membros e ex-membros da

---

<sup>101</sup> No Paraná, o Ensino Superior é regulado por esta Secretaria.

referida Comissão, tivemos acesso à maioria delas, fazendo com que a ausência registrada não interferisse nos resultados da pesquisa.

Quanto aos Relatórios Técnicos de Viagens (RTVs), é preciso esclarecer que estes documentos foram elaborados pela representante da Universidade Estadual de Londrina (UEL) quando de sua participação nas reuniões da CEA/PR. Estes relatórios contendo as informações sobre as reuniões da Comissão foram de grande valia para compor a análise. Eles foram obtidos no site da CPA da instituição<sup>102</sup>. Dos dez (10) RTVs analisados, seis são de 2006, dois de 2007 e dois de 2008, é o que demonstra o quadro 4.8 (CPA/UEL, 2006-2008).

Quadro 4.8 – Número de Atas/RTV das Reuniões da CEA/PR analisadas ao longo da pesquisa

ANO	ATAS	RTV	TOTAL
2006	0	6	6
2007	4	2	6
2008	7	2	9
2009	7	0	7
2010	0	0	0
2011	1	0	1
2012	9	0	9
2013	7	0	7
2014	4	0	4
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>10</b>	<b>49</b>

Fonte: elaborado pelo autor.

Convém salientar, no contexto desta discussão, que a CEA/PR entende que a avaliação, para além do seu caráter pedagógico, é também um dos vetores que compõe o processo de regulação, e neste caso, assegura como sendo pertinente "a integração do Sistema Estadual ao Sistema Federal, tendo em vista ser uma proposta que vem ao encontro do que preconiza ser o sentido da avaliação na educação superior" (CEA/PR)<sup>103</sup>.

Buscando colocar em prática o que estabelece a legislação federal em relação ao regime de colaboração, os representantes do CEE/PR e da CEA-PR elaboraram em 2006 um documento

<sup>102</sup> <http://www.uel.br/cpa/portal/pages/cea.php>

<sup>103</sup> Disponível em: <<http://www.seti.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=34>> Acesso em: 06/06/2014.

com o objetivo de firmar um Protocolo de Intenções com a CONAES/INEP. A ideia que prevalecia à época era a de fixar procedimentos para a avaliação externa nas IEES do Paraná a partir da metodologia implementada pelo SINAES no nível federal (CPA/UEL; RTV, 05/12/2006). Em setembro daquele ano, em Brasília, ocorreu uma reunião com representantes do CEE/PR, da CEA/PR e do INEP/CONAES para discutir o documento. Na ocasião, porém, não houve acordo entre os Sistemas, conforme demonstra o fragmento a seguir:

Considerando as diferentes realidades e trajetórias dos Conselhos no que se refere à questão da avaliação, não houve consenso entre eles sobre o teor do documento. Foi deliberado que apresentaríamos nova proposta de Convênio, adequada às nossas realidades e intenções [...]. (CPA/UEL; RTV, 02/10/2006).

Analisando este e outros apontamentos das reuniões da CEA/PR ao longo de 2006, verifica-se que as dificuldades encontradas pelo Sistema Estadual de Ensino do Paraná em estabelecer um acordo de cooperação com a União são idênticas às encontradas pelos demais sistemas estaduais da federação, dentre as quais destacamos: a demora na assinatura do termo de cooperação – dada as diferentes realidades e especificidades de cada Sistema, não se chegava a um consenso; a definição para o tempo do ciclo avaliativo – adotar ou não o modelo do SINAES que é de 3 anos; os procedimentos quanto à forma de promover a avaliação externa; os Conceitos a serem atribuídos às IES – o conceito considerado no SINAES era de 1 a 5; a constituição das Comissões Externas – acesso ao Banco de Avaliadores do SINAES (BASis); além da realização de programas de capacitação para avaliadores no âmbito do sistema estadual (CPA/UEL; RTVs, 25/08/2006; 31/08/2006).

Os esforços para firmar um acordo de cooperação com a CONAES continuou no ano seguinte. De todos os registros obtidos das reuniões da CEA/PR, em 2007, foi possível observar que em todos eles o acordo de cooperação esteve na pauta. Observou-se, no entanto, que com o passar do tempo e a ausência de um acordo entre os sistemas, as IEES do Paraná ficavam apreensivas, pois este atraso acabava por retardar os processos avaliativos, particularmente os relacionados à avaliação externa. Na busca por eliminar tal apreensão a CEA/PR, com apoio do CEE/PR e da SETI, organizou, mais uma vez, uma reunião conjunta para discutir o Termo de Cooperação entre o Estado e a União. Oportuno dizer que nesta reunião, ocorrida em agosto de 2007, esteve presente o então presidente da CONAES,

Professor Sérgio Franco, para também envidar esforços e pôr fim a este processo que se arrastava há quase dois anos (ATA CEA/PR, 15/08/2007). Ao examinarmos as demais atas e RTVs do referido ano, constata-se que o Acordo de Cooperação não foi efetivado neste período. Verifica-se ainda que a demora na assinatura do convênio ocorre não apenas nos órgãos federais, mas também na burocracia dos Sistemas Estaduais.

O ano de 2008 começou com a CEA/PR analisando uma nova versão do Termo de Cooperação proposto pela CONAES em substituição àquele recusado anteriormente. Na discussão, alguns pontos dessa nova versão foram reposicionados pelos membros da CEA/PR, dentre eles, a exigência de uma cláusula para que os avaliadores externos fossem vinculados a um Sistema Público de Ensino Superior (ATA CEA/PR, 13/03/2008). Apesar de não constar os motivos nos registros analisados, podemos inferir que tal exigência se deva à dessemelhança entre os sistemas públicos e privados existentes no país. Assim como nos demais sistemas estaduais, também no Paraná havia certa resistência em receber peritos que não pertencessem ao Sistema Público de Educação.

Baseado nos registros da reunião de abril de 2008, constata-se que a nova versão do Termo de Cooperação entre os Sistemas, após ser aprovado na CEA/PR e também na plenária do CEE/PR, é encaminhado à CONAES/INEP para formalização. Ainda nesse período, o CEE/PR continuava a depender das tratativas desse Acordo para uma efetiva regulamentação de seu sistema estadual de ensino, particularmente no que diz respeito à avaliação externa (UEL/RTV, 28/04/2008). Apesar de o CEE/PR seguir seu curso normal no campo da regulação, supervisão e avaliação, amparado pela legislação estadual, a assinatura do convênio com o INEP era sempre uma expectativa que não se consumava, provocando com isso o que poderíamos chamar de um constante realinhamento da legislação estadual em prol da legislação federal. Ou seja, a cada mudança nos indicadores ou mesmo nos instrumentos avaliativos promovidos pelo MEC/INEP, os Sistemas Estaduais que estivessem alinhados com o modelo do SINAES o deveriam fazer.

Outra questão que chama atenção no relato das reuniões da CEA/PR, ainda em 2008, é que naquele período e no ano seguinte, as IEES paranaenses teriam que passar pelo processo de Renovação de Reconhecimento, e que portanto, a estrutura necessária deveria estar preparada

para tais procedimentos (ATA CEA/PR, 20 e 21/05/2008). À época, algumas propostas surgiram com o objetivo de se evitar um colapso e atrasar os processos regulatórios. Uma delas, vinda do representante<sup>104</sup> da UEM,

[...] propôs que fosse solicitado ao Conselho Estadual de Educação apenas um adiamento para a entrega dos processos de renovação de reconhecimento, tendo como limite a assinatura do Convênio com o INEP. Argumentou o professor não ser funcional a duplicação de instrumentos para a avaliação externa, com a produção de instrumentos próprios no Estado (ATA CEA/PR, 20 e 21/05/2008).

Pelo relato é possível perceber a expectativa que se tinha em relação à assinatura do Acordo de Cooperação, além disso, havia também a clara compreensão, por parte de alguns membros da CEA/PR, que a duplicação de instrumentos para a avaliação externa seria um retrabalho, e que isso poderia ocorrer novamente, de tempos em tempos, a depender dos ventos do SINAES. De toda forma, decisões precisavam ser tomadas dada a urgência da renovação do reconhecimento dos cursos das IES vinculadas ao Sistema Estadual. Naquela oportunidade, o representante<sup>105</sup> da UNICENTRO na Comissão, apresentou a seguinte proposta:

[...] (a) considerar um período de ajuste/transição compreendido entre a continuidade do processo habitual (comissão para avaliação *in loco* definida pela SETI) e a nova metodologia a ser definida, seja com a incorporação dos instrumentos do INEP ou com a confecção de instrumentos novos; (b) dar continuidade ao processo de avaliação para a renovação de reconhecimento de cursos do modo habitual para os 26 (vinte e seis) processos que já estão protocolizados na SETI; (c) separar as ações regulatórias em processos independentes, sendo uma a de adequação curricular e a outra a de renovação de reconhecimento de curso, não sendo impedida execução destas ações de modo concomitante, quando for o caso; (d) solicitar alteração no Art. 52 da deliberação 01/05<sup>106</sup> do CEE, pleiteando que os instrumentos de avaliação para o Sistema Estadual sejam elaborados pela CEA/PR e homologados pelo CEE/PR e, uma vez definidos, estes instrumentos sejam explicitados aos Reitores, Pró-Reitores e Diretores das IES do Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná; (e) criar um banco de dados de avaliadores para o Estado do Paraná – BASE DE DADOS DO SISTEMA DE PROFESSORES AVALIADORES DO SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO SUPERIOR DO PARANÁ – BASESUP/PR; (f) dar sequência a agenda de visitas de membros da CEA às IES para reuniões de trabalho com as respectivas CPAs, que se constituiriam nos primeiros movimentos de

---

<sup>104</sup> Nelson Martins Garcia

<sup>105</sup> Carlos Eduardo Stange

<sup>106</sup> Esta Deliberação foi substituída pela Deliberação 01/10 CEE/PR.

auto-avaliação das IES; (g) estabelecer a CEA/PR como comissão de análise dos PDIs das IES (ATA CEA/PR, 20 e 21/05/2008).

Este fragmento da ata demonstra bem as agruras pelos quais passavam, naquele período, os membros da CEA/PR. Nesse contexto, é possível observar que o Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná buscava uma aproximação com o SINAES, cujo objetivo era atender o que está prescrito na legislação federal (BRASIL, 1988; 1996; 2004).

Um fato relevante para este contexto e que merece ser comentado é que, paralelamente à reunião da CEA/PR, no dia 21/05/2008, ocorria na cidade de Curitiba, o "XXX Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação". Dada a ocasião, os membros da CEA/PR foram convidados a participar de um debate cujo tema era as "Parcerias com o INEP" na avaliação do Ensino Superior. Na oportunidade,

[...] Após ouvirem os relatos de representantes/conselheiros dos CEEs de vários Estados da Federação, os membros da CEA, tiveram a oportunidade de confirmar que as dificuldades encontradas pelo Estado do Paraná para a assinatura de convênio com o INEP era uma dificuldade compartilhada pelos outros estados da Federação (ATA CEA/PR, 20 e 21/05/2008).

O desfecho sobre as decisões tomadas pela CEA/PR, em 2008, no que refere à renovação do reconhecimento de curso no sistema estadual foi de que as IEES deveriam aguardar novas orientações por parte da autoridade estadual; além disso, foi determinado expressamente que as mesmas não abandonassem suas respectivas autoavaliações. Também deliberou-se que a CEA/PR e a SETI trabalhariam no sentido de que o CEE/PR deliberasse e legislasse de forma a criar/adaptar os mecanismos/instrumentos de avaliação externa à luz do SINAES, enquanto não se efetivasse o Acordo de Cooperação com o INEP. Por último, deliberou-se que no período de transição, quando ocorreria a revisão nos artigos da Deliberação 01/05, deveriam ser pensados procedimentos mais adequados e que atendessem à referida Deliberação (ATA CEA/PR, 20 e 21/05/2008).

Examinando com acuidade os registros das reuniões da CEA/PR, ocorridas em 2009, nos é possível fazer alguns apontamentos. O primeiro deles é com relação aos indicadores de qualidade da educação superior adotados pelo INEP. Conforme preconiza a Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, Art. 33-B, são indicadores de qualidade o Conceito Preliminar de Curso (CPC), instituído pela Portaria Normativa nº 4, de 05 de agosto

de 2008; o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), instituído pela Portaria Normativa nº 12, de 05 de setembro de 2008; e o desempenho de estudantes, o Enade. Estes indicadores de qualidade são expressos numa escala de cinco níveis, onde os níveis igual ou superior a 3 (três) indicam qualidade satisfatória. Os cursos que tirarem CPC abaixo de três (1 e 2) devem receber tratamento diferenciado, ou seja, receber visita in loco dos avaliadores para sua regularização (INEP)<sup>107</sup>. Para que o Sistema Estadual de Ensino do Paraná adotasse essa metodologia, era necessário que sua legislação estivesse adequada a estes termos. Com o objetivo de aproximar-se do SINAES, especialmente pela expectativa do "tão esperado" Acordo de Cooperação até aquele período, o CEE/PR passou a discutir as mudanças necessárias nas Deliberações 01/05 e 03/05<sup>108</sup>, com vistas ao atendimento das exigências do Sistema Nacional (UEL/RTV, 17/04/2009). Com a utilização do CPC para os processos de renovação de reconhecimento para as IEES, o volume de cursos a serem auditados reduziriam sensivelmente e uma atenção mais afinada poderia ser dada àqueles cursos cujos conceitos obtidos foram menores que 3 (três).

Outro aspecto que se pode observar nesse período, e que está diretamente ligado ao anterior, é com relação a aprovação, em caráter transitório, da Deliberação nº 03/09, cujo objetivo é regulamentar a aplicação do CPC nos processos de renovação de reconhecimento de curso superior no âmbito do Sistema Estadual de Ensino do Paraná. Esta alteração na referida Deliberação veio cobrir lacuna existente, até então, na Deliberação 01/05, que por sua vez, também estava prestes a ser alterada pelo CEE/PR (ATA CEA/PR, 08/06/2009; UEL/RTV, 08/06/2009).

Não é difícil inferirmos, a partir desses acontecimentos, que naquele período (2009) os dirigentes do Sistema de Ensino do Paraná, capitaneados pelo CEE/PR e SETI/CEA/PR, estavam imbuídos do espírito de mudanças em direção à construção de um Sistema Nacional que promovesse eficazmente a qualidade no ensino superior ofertado no país, independente da categoria administrativa a qual estivessem inserida. No entanto, mesmo que tais registros

---

<sup>107</sup> Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacao-superior/indicadores>> Acesso em: 06/06/2014.

<sup>108</sup> A Deliberação nº 001/05, de 14/02/2005, tem como objetivo fixar normas para Educação Superior do Sistema Estadual de Ensino do Paraná. Já a Deliberação 003/05, promove alteração nos artigos 14, 18 e 61 da Deliberação 001/05 e dá outras providências.

demonstrem ações efetivas para construção de um regime de colaboração, observa-se, pela análise feita nos registros das reuniões, que até o final de 2009 a assinatura do Termo de Cooperação ainda não havia sido concretizada.

Conforme já informado no início desta seção, durante a investigação não foi possível identificar o registro de atas ou mesmo a ocorrência de reuniões da CEA/PR no período de janeiro de 2010 a setembro de 2011. Representantes da Comissão não souberam precisar sobre a existência de reuniões e/ou registros de atas no período citado. Para certificar-nos de que nenhum tipo de Acordo de Cooperação entre os sistemas federal e estadual tivesse sido firmado nesse período, contatamos tanto a CEA/PR quanto o CEE/PR, os quais nos informaram que não há nos arquivos de ambos os órgãos qualquer documento dessa natureza.

Seguindo os passos da CEA/PR em prol da construção de um regime de colaboração com a União, é possível observar, a partir da pauta definida na reunião do dia 31/10/2011, que um dos objetivos estabelecidos pela Comissão para o ano seguinte (2012), era promover a discussão com vistas à alteração da Deliberação nº 01/2010 do CEE/PR. Aprovada em abril de 2010, esta deliberação fixa normas e "dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições e de cursos de educação superior no Sistema Estadual de Ensino do Paraná" (CEE/PR)<sup>109</sup>. Importante destacar, nesta Deliberação, a presença de vários artigos que fazem alusão às normas do SINAES, o que demonstra boa vontade do Sistema Estadual de Ensino do Paraná em seguir o modelo do Sistema Federal. Os motivos para sua alteração, conforme consta nas discussões da CEA/PR (ATA CEA/PR, 16/04/2012), dão conta de que seria preciso revisá-la e atualizá-la tendo em vista as diferentes formas de organização administrativa das instituições presentes no Estado. Em abril de 2012 o CEE/PR publicou a Deliberação 01/12 alterando a Deliberação nº 01/10. Observa-se aqui o que foi visto anteriormente, com as mudanças na legislação do SINAES, os sistemas estaduais se veem obrigados a fazer o mesmo.

Outra ação promovida pela CEA/PR no ano de 2012, e que trouxe importantes contribuições para o fortalecimento de um regime de cooperação entre os Sistemas, foi a realização do II

---

<sup>109</sup> Disponível em: <<http://www.cee.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=82>> Acesso em 08/08/2014.

Seminário Estadual de Avaliação Institucional e do I Encontro de CPAs das IES Estaduais ocorrido na cidade de Curitiba, nos dias 03 e 04 de setembro. Além da troca de experiências entre representantes de CPAs, na ocasião foram debatidos temas como avaliações e processos regulatórios; indicadores de qualidade na educação superior; e avaliações externas e integração de sistemas de ensino, sendo este último, coordenado pelo Professor Robert Evan Verhine, então presidente da CONAES. Além disso, oficinas foram organizadas para debaterem os Instrumentos de Avaliação Externa (PARANÁ, 2012b).

Importante frisar que nesse período a CEA/PR estava promovendo debates internos à Comissão no sentido de que o instrumento adotado pelo INEP, para avaliação de cursos de graduação, também fosse adaptado ao Sistema de Ensino do Estado demonstrando com isso, novamente, a explícita vontade deste Sistema Estadual em promover ações de aproximação com o Sistema Federal (ATA CEA/PR, 14/05/2012, p. 2). Em 07 de dezembro de 2012, por meio do Parecer CEE/CES nº 81/12 (PARANÁ, 2012b) o *Instrumento de Avaliação dos Cursos de Graduação – Licenciatura, Bacharelado e Tecnológico – Presencial e EAD das instituições de Ensino Superior Públicas do Estado do Paraná* foi aprovado. No ofício enviado ao CEE/PR para que o Instrumento fosse apreciado e aprovado, a CEA/PR apresentou as seguintes considerações:

Trata-se de um instrumento quali-quantitativo de avaliação de Cursos de Graduação, elaborado a partir do instrumento utilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e complementado com indicadores baseados nas experiências institucionais apresentadas pelos membros desta Comissão Especial de Avaliação, com a contribuição de representantes da comunidade acadêmica de nossas Instituições, por ocasião do "II Seminário Estadual de Avaliação Institucional e I Encontro de CPAs do Paraná", promovido por esta Comissão, em Curitiba, nos dias 03 e 04 de setembro do corrente (PARANÁ, 2012, p. 1).

Vale lembrar, conforme consta no art. 82, da Deliberação 01/10, que é papel da SETI, através da CEA/PR, elaborar o instrumento próprio para a avaliação externa, submetendo-o à apreciação do CEE/PR (PARANÁ, 2010).

Distante de uma proposta formal de cooperação com o Sistema Federal, o Sistema Estadual de Ensino do Paraná buscava, ao longo desse período, organizar seu Sistema dentro de seus

limites e de suas possibilidades, ainda que tais ações fossem espelhadas nas do "parceiro" mais forte, o SINAES.

Nesse contexto, é possível inferir que mesmo que a CONAES participasse de reuniões, debates, seminários, workshops, oficinas e encontros com os sistemas estaduais de todo o país, as ações mais concretas, em vários casos, eram barradas devido aos entraves da lei, fazendo com que a relação entre os parceiros estaduais não se aprofundasse. Além do mais, haviam as dificuldades do Sistema e-MEC não deslanchar com uma ampla abertura para os CEEs.

Difícil apontar nesta relação de força em quem está a culpa, ou ainda, se há culpados, dada a complexa relação considerando tratar-se de um regime federativo. Fato é, e os registros nos mostram, que os Sistemas Estaduais, dentre eles o do Paraná, seguem em busca de um ajuste adequado aos seus sistemas avaliativos, vários, inclusive, espelhando, como dissemos à pouco, no modelo empreendido pelo Sistema Federal. O problema é que, ao nosso ver, tais "ajustes" serão sempre uma constância, onde a qualidade do ensino será a mais afetada.

Analisando, por fim, as atas das reuniões da CEA/PR de 2013 e 2014, podemos elencar alguns temas que nortearam as reuniões nesse período, são eles: o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação; o desenvolvimento de uma base eletrônica para comportar o instrumento de avaliação de cursos; a capacitação dos avaliadores; a implementação de um banco de avaliadores no Estado; além da organização de seminários e encontros com coordenadores de CPAs.

Mesmo tendo sido aprovado pelo CEE/PR, o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação tem demandado, antes de sua implantação, vários ajustes como, por exemplo, o acréscimo de indicadores de áreas específicas como as de direito e medicina (ATA CEA/PR, 05/03/2013). A princípio, considerando a implantação do novo Instrumento em regime de experiência, ficou acordada a realização de capacitação interna em cada IES do Sistema pelos próprios membros representantes da CEA/PR, levando-se em conta que nesse período os cursos a serem avaliados seriam apenas aqueles com CPC 1, 2 e 3. Nesse processo, considerando a composição das Comissões de Avaliação/Verificação, a CEA/PR trabalhava com a ideia de que as mesmas fossem constituídas da seguinte forma:

01 avaliador do Sistema Estadual de Ensino do Estado do Paraná, 01 avaliador do Sistema Estadual de Ensino de outros Estados (SC, SP) e o acompanhamento técnico de membro da CEA. Foi debatido que o acompanhamento técnico de um membro da CEA nas visitas in loco será imprescindível durante o período de implantação do instrumento, visando a segurança institucional e assegurando a isenção em âmbito estadual do instrumento ora proposto (ATA CEA/PR, 05/03/2013).

Se essa experiência defendida pela CEA/PR em implantar a visita in loco de avaliadores externos ao Sistema Estadual se concretizar, será, com certeza, um avanço significativo, uma vez que a cultura estabelecida neste e em vários outros sistemas estaduais da federação é de que apenas avaliadores do Sistema Estadual dos respectivos Estados podem participar do processo.

De toda forma, reforçamos que esta é uma ação que precisa ser decidida com critério, pois há que se considerar os custos desse processo, haja vista que a União já dispõe de Banco de Avaliadores Externos (BASis) plenamente capacitados para tal função. O problema, como foi exaustivamente debatido quando analisamos as atas da CONAES, é que os sistemas estaduais não abrem mão da presença de avaliadores de seus respectivos Sistemas, pelo menos até o momento.

Quanto à base eletrônica do Instrumento de Avaliação de Cursos, mencionada anteriormente, verificamos que ela está em fase de finalização para sua implantação. Aliás, este é um assunto caro e delicado à CEA/PR, pois, se no Sistema Federal as dificuldades são imensas para a construção de sistemas avaliativos em larga escala, no Estado, ainda que em número bem menor de alunos e IES, essas dificuldades se ampliam exponencialmente dada a maior escassez de recursos. De acordo com os apontamentos das reuniões (ATAS CEA/PR, 04/04/2013; 25/11/2013), esta base eletrônica de dados, com apoio da CEA/PR, está sendo desenvolvida "sem custos" aos cofres públicos, por técnicos de uma IES Municipal (mantida com mensalidades dos alunos) regulada pelo Sistema Estadual de Ensino do Paraná. A proposta é que, quando finalizada e testada, esta base de dados será transferida e administrada pela Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná – CELEPAR, empresa com sociedade de economia mista, criada pela Lei Estadual 4945, de 30/10/1964, cujo acionista majoritário é o Estado do Paraná (PARANÁ, 1964).

Com a ausência de um acordo com a CONAES para o uso do Banco de Avaliadores do INEP (BASIS), a SETI, como órgão executivo da Educação Superior Pública do Sistema Estadual de Ensino do Paraná, orientada pela CEA/PR, promoveu, entre os meses de junho a novembro de 2013, três etapas do Curso de Capacitação para Avaliadores (PARANÁ, 2013a). Com esta ação, o Estado dá os primeiros passos na criação de um cadastro de avaliadores de curso de graduação para atuar no seu Sistema de Ensino e, em consequência, começa a organizar o seu Banco de Avaliadores no referido Sistema. Os requisitos exigidos dos avaliadores no edital de convocação eram: 1) ter pós-graduação *stricto sensu* na área do curso a ser avaliado; 2) ter experiência profissional de, no mínimo, 05 (cinco) anos de Ensino Superior nas áreas dos cursos a serem avaliados; e 3) preferencialmente, ter experiência anterior em avaliação de cursos de graduação da área do(s) curso(s) a que se propõe avaliar (PARANÁ, 2013b).

Quanto aos seminários e encontros com coordenadores de CPAs, que também aparecem nas pautas das reuniões, estes não foram realizados nos anos de 2013 e 2014, ficando para outra data a realização dos referidos eventos. Também não foi possível discutir até o final desse período, questões relacionadas ao Instrumento de Avaliação Externa para o Credenciamento e Recredenciamento Institucional para as IES reguladas pelo Sistema de Ensino do Estado do Paraná, tema que será, conforme registros analisados, abordado em futuras reuniões da CEA/PR.

#### **4.3.6 A Avaliação Institucional na Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR**

Após as discussões sobre o regime de colaboração entre os Sistemas Federal e Estaduais, tendo em vista a construção do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), buscamos nesta seção, com vistas a atender o segundo objetivo da pesquisa, descrever a experiência autoavaliativa feita pela Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR, no seu campus de Paranavaí, entre os anos de 2012 e 2013. Assim o fazendo, procuramos demonstrar se o modelo vigente de avaliação institucional da IES, pautado nos preceitos do SINAES, produz efeitos que mereçam ser replicados às demais instituições públicas dos sistemas estaduais de ensino superior.

Conforme assinalado anteriormente, a Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR) é a mais jovem dentre suas congêneres no Estado. Criada pela Lei Estadual nº 13.385, de 25 de

outubro de 2001, e alterada pelas Leis: 13.385 (21/12/2001); 15.300 (28/09/2006); e 17.590 (06/2013); ela foi credenciada<sup>110</sup> por força do Decreto Estadual nº 9.538, de 05 de dezembro de 2013 (PARANÁ, 2013c). Dotada de personalidade de direito público, mantida com recursos do Estado do Paraná, e com sede na cidade de Paranavaí, sua organização caracteriza-se pelo formato multicampi e suas unidades, conforme destacado na figura 4.4, estão presentes nas cidades de Apucarana, Campo Mourão, Curitiba (02 unidades), Paranaguá, União da Vitória e Paranavaí (UNESPAR, 2013; 2014)<sup>111</sup>.

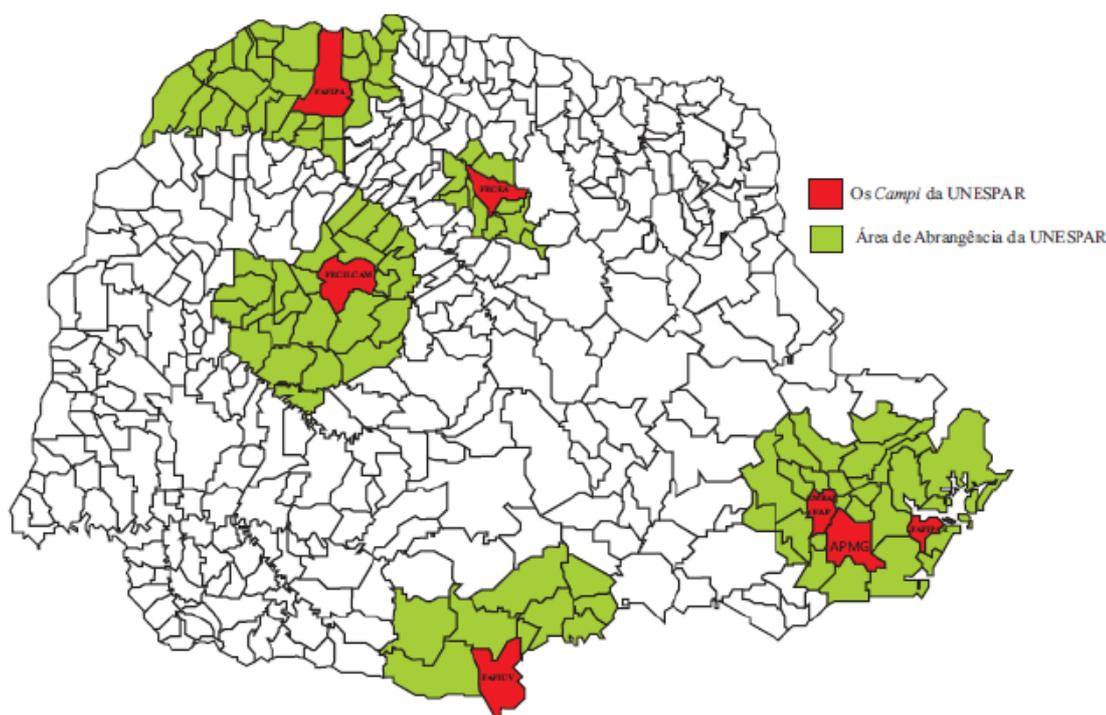


Figura 4.4 – Área de Abrangência<sup>112</sup> da UNESPAR em 2011.  
Fonte: UNESPAR, 2011.

<sup>110</sup> Por força da Resolução SETI nº 197/11, de 15 de dezembro de 2011, foram nomeados como peritos/examinadores para o credenciamento da UNESPAR os Professores Dr. Erneldo Schallenberger (UNIOESTE), Dr. Luiz Carlos Bruschi (UEL) e o Dr. Vitor Luiz Sordi (UFSCAR). Representando a SETI foram nomeados o Prof. Dr. Mário Cândido Athayde Júnior (SETI) e a Profa. Dra. Sueli Édi Rufini (SETI).

<sup>111</sup> Importante destacar, conforme estabelece a Lei Estadual nº 17.590/13, que a UNESPAR, ao ser criada, também assumiu, academicamente, a Escola Superior de Segurança Pública, vinculada à Academia Policial Militar do Guatupê (APMG). Assim sendo, a Lei determina que a referida Escola seja da APMG, tendo, porém, necessariamente, vínculo acadêmico com a UNESPAR (PARANÁ, 2013).

<sup>112</sup> As áreas de abrangência da Unespar foram aqui determinadas pelas microrregiões geográficas conforme estabelece o Instituto Paranaense Econômico e Social – IPARDES, que por sua vez ampara-se nas mesorregiões do IBGE (IPARDES). De acordo com a Constituição Federal de 1988 (art. 25), uma microrregião é um agrupamento de municípios limítrofes (CF, 1988). As áreas assinaladas em verde indicam também as cidades que enviam alunos para estudar na UNESPAR.

Apesar de jovem, considerando seu decreto de credenciamento, a UNESPAR foi constituída a partir da união de sete faculdades isoladas<sup>113</sup> que já faziam parte do Sistema Estadual de Ensino do Paraná, algumas delas, inclusive, com mais de seis décadas de existência. Atualmente, somando todas as suas unidades, a UNESPAR oferece 3.344 vagas na graduação e conta com aproximadamente 12.600 (doze mil e seiscentos) alunos matriculados em 68 (sessenta e oito) cursos de graduação, sendo trinta e oito na área de licenciaturas e trinta no bacharelado. Além disso, a IEES conta com um mestrado interdisciplinar (*Minter*) em parceria com a Universidade Federal da Bahia (UFBA), e dois doutorados interdisciplinares (*Dinters*), sendo um consorciado com a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), e outro com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Há que se destacar ainda os dois programas de pós-graduação *stricto sensu* em nível de mestrado, que foram autorizados pela CAPES, sendo um no campus de Campo Mourão (*Interdisciplinar em Sociedade e Desenvolvimento*) e outro no campus de Paranaíba (*Formação Docente Interdisciplinar*), ambos em seu segundo ano de funcionamento (UNESPAR, 2014; SETI<sup>114</sup>).

Ainda que o impacto da presença de uma universidade pública e gratuita seja maior na cidade onde o campus esteja instalado, não se pode negar a importância que a mesma irradia para toda a região de sua abrangência, promovendo com isso o desenvolvimento econômico e social de cidades circunvizinhas. Conscientes dessa realidade compilamos alguns dados que buscam não apenas caracterizá-la, mas também demonstrar a importância de uma universidade pública para o desenvolvimento de uma determinada região.

Baseado em dados colhidos na plataforma eletrônica do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), é possível observar (Tabela 4.2) que das microrregiões geográficas (MRG) as quais estão inseridas as unidades da UNESPAR, quatro delas apresentam Produto Interno Bruto per Capita abaixo do PIB per capita do Estado.

---

<sup>113</sup> Escola de Música e Belas Artes do Paraná (EMBAP); Faculdade de Artes do Paraná (FAP); Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão (FECILCAM); Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana (FECEA); Faculdade Estadual de Educação, Ciências e Letras de Paranaíba (FAFIPA); Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Paranaíba (FAFIPAR); e Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de União da Vitória (FAFIUV). Há ainda a Escola Superior de Segurança Pública, vinculada à Academia Militar do Guatupê (Curitiba), mas que, academicamente, é responsabilidade da IEES (UNESPAR, 2014).

<sup>114</sup> Disponível em: <[http://www.seti.pr.gov.br/arquivos/File/EnsinoSuperior/Dados\\_CES\\_2012.pdf](http://www.seti.pr.gov.br/arquivos/File/EnsinoSuperior/Dados_CES_2012.pdf)> Acesso em: 12/11/2014.

Excetuando-se as MRGs de Curitiba e Paranaguá, com PIB per Capita de 32.363,00 e 29.803,00, respectivamente, todas as demais, Apucarana (16.358,00), Campo Mourão (16.118,00), Paranavaí (12.624,00) e União da Vitória (12.728,00), apresentam PIB per capita inferiores ao do Estado.

Este cenário de baixo PIB per capita nas regiões citadas indica uma relação com o Grau de Urbanização que cada uma das MRGs tiveram ao longo de seu desenvolvimento. Considerando que o Grau de Urbanização é a percentagem da população da área urbana em relação à população total<sup>115</sup>, este indicador demonstra os diferenciais de desenvolvimento econômico entre as MRGs. Olhando a tabela 4.2 é possível perceber que, enquanto nas MRGs de União da Vitória e Campo Mourão o Grau de Urbanização é de 70,84 e 81,92 respectivamente, os de Curitiba, Apucarana e Paranaguá alcançam índices bem acima, ou seja, 94,00, 92,62 e 90,48 respectivamente. Comparando-se ainda, ao Grau de Urbanização do Paraná, vemos que as duas regiões citadas primeiramente, também encontram-se abaixo da média estadual, que é de 85,33.

Tabela 4.2 – Dados Gerais das Microrregiões de Inserção da UNESPAR.

<b>Microrregião Geográfica (MRG)</b>	<b>População Censitária Total (2010)</b>	<b>Produto Interno Bruto <i>per Capita</i><sup>116</sup> - 2010 (R\$ 1,00)</b>	<b>Renda Média Domiciliar <i>per Capita</i> (R\$ 1,00)</b>	<b>Grau de Urbanização<sup>117</sup> (%)</b>
Estado do Paraná	10.444.526	20.814	870,59	85,33
MRG: Apucarana	286.984	16.358	779,93	92,62
MRG: Campo Mourão	217.374	16.118	680,66	81,92
MRG: Curitiba	3.060.332	29.803	1.182,67	94,00
MRG: Paranaguá	265.392	32.363	715,58	90,48
MRG: Paranavaí	270.794	12.624	677,82	85,58
MRG: União da Vitória	116.691	12.728	550,89	70,84

Fonte: Iparades – BDEweb<sup>118</sup>

<sup>115</sup> Iparades. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>> Acesso em: 11/11/2014.

<sup>116</sup> Produto Interno Bruto – PIB, total de riqueza (bens e serviços) gerada por um período de tempo (geralmente de um ano) em um espaço geográfico (país, região, estado ou município). PIB per Capita – corresponde ao valor do PIB global dividido pelo número absoluto de habitantes de um país, região estado ou município. (IPARDES). Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>> Acesso em: 11/11/2014.

<sup>117</sup> Grau de Urbanização – Percentagem da população da área urbana em relação à população total. (IPARDES). Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>> Acesso em: 11/11/2014.

Outra variável que se pode observar nas MRGs de abrangência da UNESPAR, e que estão dispostas na tabela 4.2, é com relação à Renda Média Domiciliar (RMD) per Capita. Verifica-se que apenas a microrregião geográfica de Curitiba está acima da média do Estado. Todas as demais apresentam RMD per capita abaixo da RMD per capita do Estado, algumas inclusive com valores 36% menor, como é o caso da MRG de União da Vitória. Menos acentuado, mas ainda com percentuais considerados baixos, levando-se em conta a média do Estado, estão as MRGs de Paranaíba (22,1%) e de Campo Mourão (21,8%). As MRGs de Paranaguá e Apucarana também apresentam significativas diferenças na RMD per capita, ou seja, 17,8% e 10,4%, respectivamente. Desnecessário dizer a importância que uma universidade pública e gratuita tem para regiões como estas.

Esses indicadores demonstram que as unidades da UNESPAR têm uma grande missão para com estas MRGs, qual seja, a de contribuir incisivamente para o desenvolvimento econômico e social das mesmas, pois, excetuando-se a MRG de Curitiba, cujos indicadores estão acima dos da média nacional, todas as demais buscam melhores condições de vida para seus habitantes, de forma especial, àqueles que buscam por uma educação de qualidade.

Aos acessarmos os documentos norteadores da IEES, como o Projeto Político Institucional – PPI (UNESPAR, 2012c) e o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (UNESPAR, 2012b), é possível perceber a preocupação dos dirigentes da UNESPAR em promover, a partir de sua constituição, maior desenvolvimento nessas regiões, é o que demonstra o excerto a seguir:

Unidas sob a denominação de Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR, terão a possibilidade de desenvolver um trabalho de proporções mais amplas no tripé ensino, pesquisa e extensão, contribuindo para o desenvolvimento principalmente das regiões nas quais se encontram os campi, e gerando impacto nos níveis estadual, nacional e internacional (UNESPAR, 2012b, p. 7).

Não queremos dizer com isso que as Faculdades Isoladas Estaduais durante sua existência não contribuíram para esta missão, ao contrário, ainda que em proporções menores às de uma Universidade elas deram sua contribuição. É preciso sim, reconhecer o papel das Faculdades

---

<sup>118</sup> Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>> Acesso em: 11/11/2014.

enquanto instituições de ensino superior no desenvolvimento regional, todavia, como o próprio excerto diz, unidas no tripé *ensino, pesquisa e extensão*, suas ações serão muito mais ampliadas, e este é um papel que só a Universidade tem a capacidade de realizar.

São grandes as demandas e os desafios para a recém criada universidade. Internamente, um desses desafios, segundo relatório divulgado pela reitoria no final de 2014, é expandir em todas as unidades da UNESPAR o regime de trabalho dos professores para Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE) de forma a aumentar qualitativamente sua presença nos *campi*, oferecendo um serviço com qualidade superior à comunidade acadêmica (UNESPAR, 2014b).

Ainda segundo o relatório, a UNESPAR, até o mês de junho de 2013, contava, em seus sete *campi*, com 688 docentes efetivos e 126 temporários (CRES). Já no final do mesmo ano, conforme demonstrado na tabela 4.3, a IEES era composta por 711 efetivos e 139 temporários, sendo que do total de docentes efetivos, 502 estavam enquadrados no regime de TIDE (UNESPAR, 2014b). Com uma presença mais efetiva de docentes nos *campi*, ganha o ensino, ganha a pesquisa, a extensão, mas principalmente, ganha a comunidade como um todo, assim como toda a região onde a unidade está instalada.

Tabela 4.3 – Quantitativo Docente por Regime de Trabalho (RT) – UNESPAR

<b>Regime de Trabalho/2013</b>	<b>Efetivos</b>	<b>CRES<sup>119</sup></b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
RT 40	162	59	221	26,00
RT 34	0	1	1	0,12
RT 24	15	0	15	1,76
RT 20	25	68	93	10,94
RT 12	3	0	3	0,35
RT 10	2	1	3	0,35
RT 09	2	0	2	0,24
TIDE	502	10	512	60,24
<b>Totais</b>	<b>711</b>	<b>139</b>	<b>850</b>	<b>100,00</b>

Fonte: UNESPAR (2014b).

Outro desafio da UNESPAR, conforme consta, é melhorar a titulação de seus professores através da intensificação na capacitação dos mesmos. De acordo com o relatório citado à

<sup>119</sup> Contratos de Regime Especial de Trabalho – Professor Colaborador.

pouco, em junho de 2013, a universidade estava com 150 professores doutores dentre os seus efetivos. Já no final do mesmo ano, este número avançou para 187, ou seja, um aumento de 24,66%. Vale a pena destacar que em junho de 2013 (Tabela 4.4), 164 docentes integrantes do corpo efetivo da UNESPAR estavam cursando programas de pós-graduação *stricto sensu* – doutorado e mestrado – e que, segundo relatório citado, haverá, quando finalizadas as respectivas capacitações, um aumento significativo de doutores e mestres nos quadros da UNESPAR. A previsão, segundo o mesmo relatório, é de que a IEES saia dos atuais 187 doutores, para aproximadamente 237, até o final de 2015. Já em relação aos mestres, a previsão é que reduza dos atuais 404, para um número próximo de 374. Ou seja, a tendência é que proporcionalmente reduza o número de mestres e aumente o de doutores de forma significativa até o final de 2015 (UNESPAR, 2014b).

Tabela 4.4 – Titulação dos Docentes – UNESPAR/2013.

<b>Quantidade de Docentes/2013</b>	<b>Efetivos</b>	<b>CRES</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Doutores	187	8	195	22,94
Mestres	404	70	474	55,76
Especialistas	106	58	164	19,29
Graduados	14	3	17	2,00
<b>Totais</b>	<b>711</b>	<b>139</b>	<b>850</b>	<b>100,00</b>

Fonte: UNESPAR (2014b).

É preciso lembrar que ao longo desse período da criação da UNESPAR e da UENP (esta última criada em 2008), algumas ações pontuais por parte do governo estadual foram e estão sendo executadas no sentido de favorecer a capacitação dos docentes destas IEES, sendo a principal delas, a abertura de editais com bolsas de estudos junto à agência de fomento do Estado, Fundação Araucária, para que este processo pudesse ser concretizado. Também de grande valia está sendo a ajuda de instituições parceiras como a UEM, a UEL e a UFPR, que colaboram de forma efetiva para a qualificação dos docentes das duas mais novas IEES do Estado. Ainda que muito tímidas, considerando os desmandos com o ensino superior do Estado nos últimos anos, é digno de nota esta ação do governo estadual.

Além do fomento à capacitação dos docentes, também a capacitação dos Agentes Universitários têm feito parte da pauta de discussões dos dirigentes da UNESPAR. Ao todo

são 164 servidores distribuídos nos sete *campi* da Instituição, sendo que desse total, 38,4% possui nível superior, 48,2% nível médio, e o restante ensino básico. Há que se destacar o enorme desafio da IEES com seus agentes universitários, pois a carência de pessoal nesta categoria é muito grande, sendo que em muitos casos, estagiários passaram a assumir funções que outrora deveriam estar sob responsabilidade de servidores efetivos, ou seja, um verdadeiro desafio a ser suplantado (UNESPAR, 2014b).

#### 4.3.6.1 O Campus de Paranavaí

Criada através da Lei Municipal nº 389, de 27 de outubro de 1965, com o nome de Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Paranavaí, e reconhecida por força do Decreto Federal nº 69.599, de 23 de novembro de 1971, a FAFIPA, como ficou mais conhecida ao longo dos anos, foi estadualizada em 12 de dezembro de 1990, através da Lei nº 9.466, passando a denominar-se Fundação Faculdade Estadual de Educação, Ciências e Letras de Paranavaí. Com a Lei nº 9.663, de setembro de 1991, ela foi transformada em Autarquia Estadual com o nome de Faculdade Estadual de Educação, Ciências e Letras de Paranavaí. Já em outubro de 2001, com o advento da criação da Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR, através da Lei nº 13.283, ela passa a fazer parte da referida Universidade, agora com a denominação de *Campus* de Paranavaí (UNESPAR, 2012b). Importante ressaltar que, apesar de a UNESPAR ter sido criada em 2001, ela constituiu-se efetivamente em universidade apenas em 2013, com o seu credenciamento por meio do Decreto Estadual nº 9.538, de 05 de dezembro do mesmo ano (UNESPAR, 2013b).

Atualmente, o campus de Paranavaí oferece 620 (seiscentas e vinte) vagas para os seus 11 (onze) cursos de graduação, sendo eles: Administração, Ciências Contábeis, Enfermagem e Serviço Social, no nível de bacharelado, e Ciências Biológicas, Educação Física, Geografia, História, Letras (Português e Inglês), Matemática e Pedagogia, no nível de licenciaturas, todos na modalidade presencial. Oferece ainda vários cursos de especialização *lato sensu* e um curso de pós-graduação *stricto sensu* (Mestrado em Ensino: Formação Docente Interdisciplinar), com duas turmas em funcionamento. Ao todo são aproximadamente 2500 (dois mil e quinhentos) alunos matriculados tanto nos cursos de graduação (bacharelado e licenciaturas), quanto nos de pós-graduação (*lato* e *stricto sensu*) (UNESPAR, 2014b).

Segundo relatório da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGESP), divulgado em setembro de 2014, o corpo docente do campus de Paranavaí era composto até o final de 2013, por 162 docentes, sendo 135 efetivos e 27 temporários. Baseado nos dados da tabela 4.5 apresentada a seguir, 50,62% dos professores da Unidade estavam enquadrados no regime de trabalho de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE), e outros 27,16% no regime de trabalho T-40. Os demais pertenciam aos regimes T-24, T-20, T12 e T-09 (UNESPAR, 2014b).

Tabela 4.5 – Regime de Trabalho Docente/2013 – Campus Paranavaí

<b>Regime de Trabalho</b>	<b>Efetivos</b>	<b>CRES</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
RT 40	41	3	44	27,16
RT 24	8	0	8	4,94
RT 20	2	24	26	16,05
RT 12	1	0	1	0,62
RT 09	1	0	1	0,62
TIDE	82	0	82	50,62
<b>Total</b>	<b>135</b>	<b>27</b>	<b>162</b>	<b>100</b>

Fonte: UNESPAR (2014b)

Em relação à titulação de seus professores, a tabela 4.6 mostra que ao final de 2013, 16,67% dos professores do campus eram doutores, 58,64% mestres, e os demais, 24,69%, especialistas. Ainda de acordo com o relatório a previsão é de que o campus de Paranavaí terá, até o final de 2015, considerando as capacitações em andamento, 43 doutores, algo próximo de 32% se comparado ao total de docentes efetivos existentes até o final de 2013 (UNESPAR, 2014b).

Tabela 4.6 – Titulação dos Docentes/2013 – Campus Paranavaí

<b>Quantidade de Docentes/2013</b>	<b>Efetivos</b>	<b>CRES</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Doutores	27	0	27	16,67
Mestres	78	17	95	58,64
Especialistas	30	10	40	24,69
Graduados	0	0	0	0,00
<b>Total</b>	<b>135</b>	<b>27</b>	<b>162</b>	<b>100,00</b>

Fonte: UNESPAR (2014c)

Na área administrativa e operacional são 25 agentes administrativos efetivos, tendo apoio de duas dezenas de estagiários e de uma empresa que presta serviços terceirizados na área de segurança patrimonial e de limpeza. Segundo consta no relatório da PROGESP, a criação de novos cargos funcionais e contratação via concurso de novos agentes administrativos será um dos maiores desafios para a recém criada universidade, não apenas para o campus de Paranavaí, mas em todas as demais unidades da UNESPAR (UNESPAR, 2014b).

#### 4.3.6.2 A Avaliação Interna no Campus de Paranavaí

A Avaliação Institucional na Educação Superior é um processo permanente onde a IES busca construir conhecimento de sua própria realidade, procurando compreender os significados do conjunto de suas atividades para melhorar a qualidade educativa e alcançar relevância social (AUGUSTO E BALZAN, 2007). Seguindo o que preceitua a Lei Federal 10.861, a Avaliação Institucional divide-se em duas modalidades: a **avaliação externa** e a **avaliação interna** (ou autoavaliação) (INEP, 2011)<sup>120</sup>. Amplamente debatida no capítulo 3, a avaliação externa é realizada por comissões externas designadas pelo sistema educacional a qual a IES está vinculada (INEP ou Sistema Estadual). Já a avaliação interna é responsável por coordenar e articular o processo interno de avaliação e é coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) de cada IES. O foco desta seção está na avaliação interna do campus da UNESPAR de Paranavaí.

A trajetória histórica da CPA da UNESPAR, campus Paranavaí, teve seu início logo após a publicação da Lei 10.861, quando seus dirigentes, juntos com dirigentes de centenas de outras IES do país, foram provocados pelo INEP a participarem de Encontros e Seminários no sentido de inteirar-se do conteúdo da referida Lei. Seguindo orientações prescritas na lei federal, e por força da Resolução 006/2006-ONG<sup>121</sup> (UNESPAR, 2006), foi criada oficialmente, em 07 de novembro de 2006, a primeira Comissão Própria de Avaliação do campus de Paranavaí. Cabe esclarecer que antes mesmo da publicação da referida resolução, os trabalhos de autoavaliação já ocorriam na Instituição, ainda que informalmente, é o que

---

<sup>120</sup> INEP 2011. Disponível em: <[http://portal.inep.gov.br/superior-avaliacao\\_institucional](http://portal.inep.gov.br/superior-avaliacao_institucional)> Acesso em: 08/08/2014.

<sup>121</sup> Resolução que designa os membros da Comissão Própria de Avaliação – CPA, da IES. Disponível em: <<http://www.fafipa.br/uploadfiles/files/files/resolucao-006-2006-cong-membros.pdf>> Acesso em: 11/12/2014.

aponta o relatório da CPA da IES (UNESPAR, 2011). Após este período, mais especificamente entre os anos de 2007 e meados de 2009, as atividades da CPA estiveram em compasso de espera, especialmente, por recomendação da Comissão Especial de Avaliação (CEA/PR) que à época, junto com o Conselho Estadual de Educação (CEE/PR), estavam negociando um Acordo de Cooperação com a CONAES/INEP (PARANÁ, 2006; UNESPAR, 2011). No segundo semestre de 2009 a comunidade universitária do campus de Paranavaí foi convidada a repensar a CPA da instituição. Assim, considerando a Portaria nº 0058/2009-DG, de 27/11/2009 (UNESPAR, 2009), foi empossada a nova CPA da IES. Foi a partir desse período que, mesmo com a ausência de um acordo de cooperação entre o Sistema Federal e o Sistema Estadual do Paraná, buscou-se estabelecer um modelo de avaliação que estivesse próximo daquele preconizado pelo SINAES, onde as 10 (dez) dimensões sugeridas pelo Sistema Federal fossem o fio condutor do processo avaliativo. Sabendo das dificuldades que tinham pela frente e levando-se em conta o grande número de alunos e professores para participar do processo, estabeleceu-se que uma das prioridades da aludida Comissão seria promover sua informatização, conforme demonstrado no trecho a seguir:

Considerando o número de alunos e professores que a IES possuía àquela época, a nova comissão achou por bem implementar algumas mudanças na sistemática de avaliação até então existente. Assim, com o apoio da nova direção, estabeleceu-se que a avaliação do ano de 2010 seria totalmente informatizada, com isso, todo o processo seria agilizado e os resultados sairiam mais rápidos. Nesse aspecto, foi contratado os serviços de profissionais externos para desenvolver o Sistema de Comissões Próprias de Avaliação – SCPA da IES (PARANÁ, 2011, p. 7).

Após implantação do Sistema e considerando o cronograma estabelecido dentro do Projeto de Avaliação Institucional, a equipe da CPA passou fazer a sensibilização da comunidade acadêmica para cada categoria (Professores, alunos e agentes administrativos). Analisando os relatórios da CPA percebe-se que tais procedimentos se estabeleceram nos períodos seguintes até os dias atuais (UNESPAR, 2011; 2012a; 2013a; 2014a).

#### 4.3.6.3 Análise dos resultados da avaliação interna do Campus de Paranavaí

Considerando o que foi exposto na seção 4.2, que trata do Percurso Metodológico, esta pesquisa utilizou para sua análise os dados publicados nos relatórios produzidos pela CPA/UNESPAR, campus Paranavaí, no período de 2012 a 2013. Estes documentos contem a

avaliação feita pelos atores sociais (docentes, discentes, agentes administrativos, dirigentes etc.) da IES em relação às várias Dimensões<sup>122</sup> conforme preconizado pelo SINAES. No entanto, considerando o grande volume de informações, optamos, neste estudo, por analisar os resultados de duas categorias, a de docentes e discentes.

As questões respondidas pelos atores envolvidos no processo durante aplicação dos questionários apresentam posições numa escala Likert de cinco pontos, segundo as características das perguntas elaboradas. Apesar da possibilidade de mudar a escala a cada campanha/período de avaliação, a equipe da CPA tem mantido o mesmo padrão, até porque permite a manutenção da série histórica num determinado período. Os valores utilizados pela equipe nas campanhas de avaliação são: 1 (Nunca); 2 (Raramente); 3 (Às vezes); 4 (Quase sempre) e 5 (Sempre); ou ainda: 1 (Muito ruim); 2 (Ruim); 3 (Regular); 4 (Bom); e 5 (Muito bom).

Convém esclarecer, conforme apontam os relatórios da CPA (2012a; 2013a), que o sistema de avaliação interna adotado pela UNESPAR/Paranavaí permite várias análises e abordagens sobre os resultados que se quer produzir durante determinado período de avaliação, o que dificultaria aqui expô-las em sua totalidade. Assim, as análises aqui apresentadas correspondem a parte das informações constantes nos relatórios. Para nosso estudo foram utilizadas informações do Curso de Administração e a Dimensão 9, que trata da Política de Atendimento aos Estudantes. Também procuramos aferir o grau de satisfação dos docentes em relação às dimensões indicadas pelo SINAES no período de 2012 a 2013. Por fim, buscamos medir a satisfação dos docentes e discentes no que refere à atuação da CPA da IES no mesmo período. Dessa forma, nossa intenção é demonstrar que a IES, ao utilizar-se do modelo sugerido pelo SINAES, produz resultados satisfatórios e pode auxiliar na gestão acadêmica e servir de referência a outras homólogas.

É neste sentido que apresentamos a seguir alguns **indicadores** elaborados especificamente para este estudo no sentido de verificar a eficiência do modelo.

---

<sup>122</sup> 1) A Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional; 2) A política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão; 3) A responsabilidade social da Instituição; 4) A comunicação com a sociedade; 5) As políticas de pessoal; 6) Organização e gestão da Instituição; 7) Infraestrutura física; 8) Planejamento e avaliação; 9) Políticas de atendimento aos estudantes; 10) Sustentabilidade financeira da IES.

- a) Padrão da avaliação dos acadêmicos do curso de administração sobre a Política de Atendimento aos Estudantes, segundo a série que cursam;
- b) Evolução do grau de satisfação dos professores sobre as dimensões preconizadas pelo SINAES para os anos de 2012 e 2013;
- c) Satisfação de docentes e discentes com a atuação da CPA da IES (2012-2013).

Para verificar se existe um **padrão de avaliação dos acadêmicos** do Curso de Administração sobre a satisfação com a “Política de Atendimento aos Estudantes”, considerando a série que cursam, foram utilizadas análises de variância (ANOVA)<sup>123</sup>. Esta análise teve como objetivo verificar se existem diferenças entre as médias das respostas de 129 discentes do curso de administração (CPA 2012) para as questões relacionadas no Quadro 4.9, segundo a série que cursam. Os testes foram realizados utilizando nível de significância (margem de erro) de 5%.

Quadro 4.9. Questões referentes à Dimensão 9 – Política de atendimento aos estudantes.

Questões	Dimensão 9 – Política de atendimento aos estudantes
Q0	Existe na IES programa permanente voltado para o acompanhamento psicopedagógico e subsídios para melhoria do desempenho dos alunos com dificuldades?
Q1	Existe um calendário para a realização de eventos científicos, culturais, técnicos e artísticos?
Q2	Existe facilidade de acesso aos dados e registros acadêmicos para efetivação das matrículas, transferências, trancamentos, etc?
Q3	Existe apoio à participação em eventos, divulgação de trabalhos e produção discentes?
Q4	Existem bolsas acadêmicas destinadas aos alunos (bolsa de pesquisa ou de iniciação científica: PET, PIC, PIBIC, etc.)?
Q5	Existe apoio e incentivo à organização dos estudantes (Centros Acadêmicos e Diretórios Acadêmicos)?
Q6	Existe na IES alguma política de acompanhamento do egresso (ex-aluno)?

Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>123</sup> O objetivo da ANOVA é testar diferenças estatisticamente significativas entre médias através da comparação de variâncias.

Com o propósito de compreender a **evolução do grau de satisfação docente** em relação às dimensões avaliadas na IES, foram calculadas médias das respostas das questões de cada dimensão de dados do relatório da CPA dos anos de 2012 e 2013 (Anexo 1). Para cada dimensão foram calculadas a média ( $\mu$ ) e desvio padrão ( $dp$ ) da satisfação docente para 2012 e 2013. É preciso reiterar que a análise aqui desenvolvida utilizou dados já produzidos pela CPA/UNESPAR/Paranavaí durante os anos de 2012 e 2013.

Por fim, considerando o terceiro indicador que busca **verificar o grau de satisfação dos professores e acadêmicos**, foram realizados testes inferenciais do tipo *T* de *Student*<sup>124</sup> para amostras independentes ao nível de significância de 5%. Segundo Zar (1998), este teste verifica diferenças entre duas médias populacionais. Foram testadas diferenças de opinião de acadêmicos e professores sobre como eles avaliaram a atuação da CPA entre o ano de 2012 e 2013.

Convém lembrar que os dados colhidos nos relatórios da CPA continham, respectivamente 1389 e 84, alunos e professores em 2012, e 1255 e 76, alunos e professores respectivamente em 2013, que responderam o questionário da CPA. Vale reforçar também que para todas as análises paramétricas (ANOVA e Teste *T*) foram empregadas utilizando o nível de significância de 5% por meio do *Software Statistical 7.0* (2003). Após esclarecimentos, cumpre-nos a seguir apresentar os resultados das análises para cada indicador estabelecido.

#### 4.3.6.3.1 Padrões da avaliação dos acadêmicos do Curso de Administração sobre *Política de Atendimento aos Estudantes*, considerando a série que cursam

Neste primeiro indicador os resultados da ANOVA aplicada às respostas das questões da Dimensão 9, Política de Atendimento aos Acadêmicos (Tabela 4.7; Figura 4.5), demonstram que existem diferenças estatisticamente significativas entre os acadêmicos das séries (1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup>) do curso de Administração.

---

<sup>124</sup> O teste *T de Student* é um método apropriado para avaliar diferenças entre médias de dois grupos.

As questões Q0, Q3, Q4, Q5 e Q6 apresentaram médias estatisticamente diferentes entre as séries do referido curso. Tanto na figura 4.5, quanto na figura 4.6, é visível que os resultados demonstram que existe o mesmo padrão de respostas para as diferentes questões.

Tabela 4.7. Resultados da Anova para as questões da dimensão 9 – Política de Atendimento aos Acadêmicos.

Questões	Soma dos quadrados	Quadrado médio	GL	$F_{ratio}^{125}$	$p^{126}$
<b>Q0</b>	204,20	4,45	3;125	2,72	<b>0,046781</b>
<b>Q1</b>	167,00	1,99	3;125	1,49	0,219791
<b>Q2</b>	157,32	2,96	3;125	2,35	0,074858
<b>Q3</b>	151,34	3,52	3;125	2,91	<b>0,037112</b>
<b>Q4</b>	151,12	3,90	3;125	3,22	<b>0,024793</b>
<b>Q5</b>	180,45	4,05	3;125	2,80	<b>0,042294</b>
<b>Q6</b>	182,67	6,50	3;125	4,45	<b>0,005224</b>

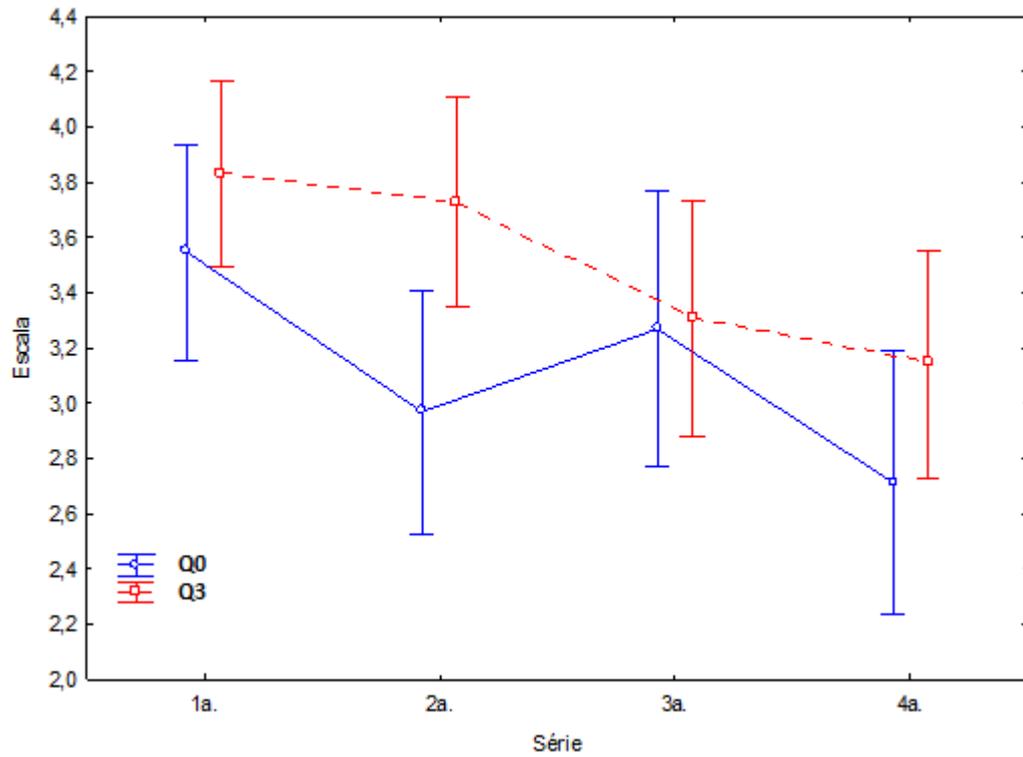
Fonte: Arquivos da CPA – Unespar/Campus Paranavaí. Elaborado pelo autor (2014).

A priori, pode-se perceber que os acadêmicos das séries mais avançadas, 4ª série por exemplo, apresentam um grau de satisfação menor que os alunos das primeiras séries (Figuras 4.5 e 4.6). Isso, de certa forma, pode até ser natural, pois é compreensível que alunos (veteranos) de um curso conheçam melhor a estrutura da IES, suas fragilidades, suas potencialidades, tendo assim uma percepção mais criteriosa do processo; ao passo que para o aluno que está na primeira série (calouro), apresenta expectativa com o ensino superior relativamente grande e não tem ainda uma opinião formada. Isto demonstra que ausência de parâmetros passados interfira nos resultados da avaliação.

<sup>125</sup> F= Valor da razão entre a variância observada e a variância aleatória.

<sup>126</sup> p= Valor que representa a probabilidade do efeito (ou da diferença) observada entre os tratamentos/categorias ser devido ao **acaso**, e não aos fatores que estão sendo estudados.

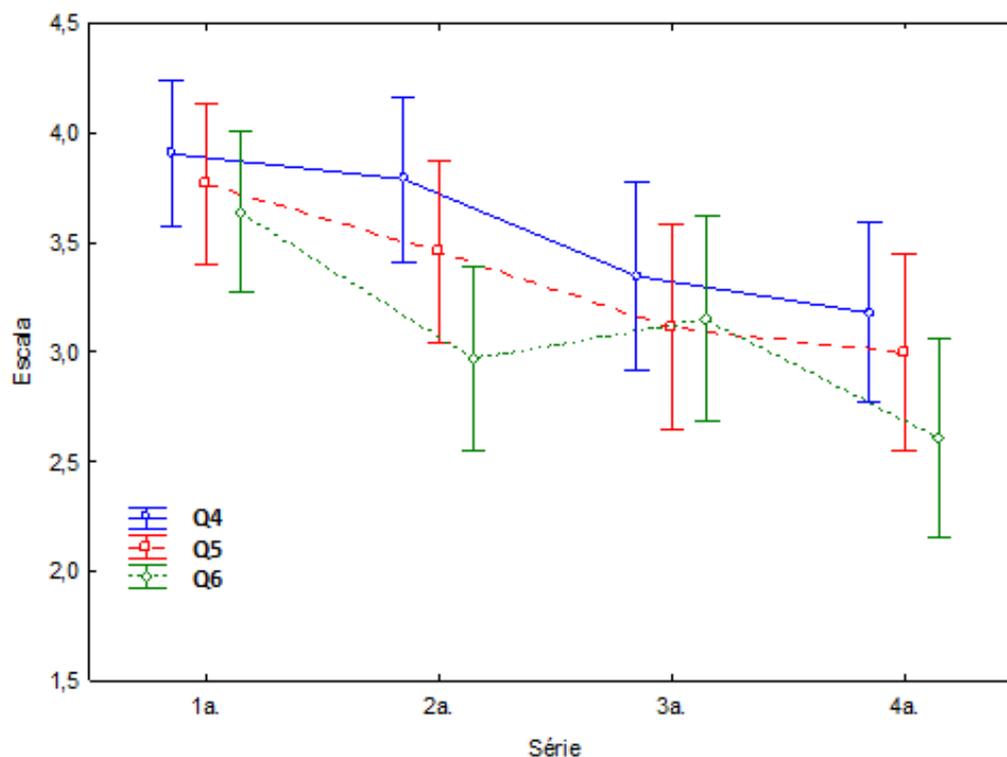
Figura 4.5. Resultado da ANOVA para as questões Q0 e Q3 entre as quatro séries do curso de Administração.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Obviamente os resultados da análise apresentadas nos gráficos são relevantes, especialmente para o gestor da IES.

Figura 4.6. Resultado da ANOVA para as questões Q4, Q5 e Q6 entre as quatro séries do curso de Administração.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados apontam que existe um padrão de respostas que permite o mapeamento do comportamento avaliativo do aluno. Ou seja, para 5 questões, o grau de satisfação é maior para o primeiro ano do que para o quarto.

Por esse motivo, a CPA do campus de Paranavaí deve enfatizar a possibilidade de elaboração de questionários diferentes para alunos ingressantes, veteranos não concluintes e concluintes a fim de obter dados confiáveis para melhorar as políticas de gestão da IES e que garantam maior qualidade de ensino.

O que buscamos nesta análise, para além da Dimensão sobre a política de atendimento propriamente dita, é a questão da validação do modelo de avaliação implantado pela IES que definiu características da população em estudo, neste caso, discentes e docentes. A partir de tais informações, é possível definir políticas de gestão para melhoria da qualidade.

#### 4.3.6.3.2 Evolução do grau de satisfação docente em relação às dimensões preconizadas pelo SINAES para os anos de 2012 e 2013

O segundo indicador estabelecido para esta pesquisa diz respeito à **evolução do grau de satisfação dos docentes** em relação às dimensões institucionais indicadas pelo SINAES. Para cada dimensão foram calculados a média ( $\mu$ ) e desvio padrão (dp) da satisfação docente para os anos de 2012 e 2013 (Anexo 1). A partir desses resultados foi possível também encontrarmos a variação de cada dimensão considerando o período analisado.

No total, foram respondidos 84 questionários em 2012, e 76 em 2013. Os dados apresentados no quadro 4.10 e figura 4.7 sugerem que os professores da IES apresentam um grau de satisfação maior em 2013, se comparado aos resultados de 2012. Também sugerem que para todas as dimensões<sup>127</sup> avaliadas pelo campus da UNESPAR de Paranavaí, a média de satisfação é maior no ano de 2013 do que no ano de 2012.

Quadro 4.10. Média ( $\mu$ ) e desvio padrão (DP) do grau de satisfação dos professores da IES segundo as dimensões preconizadas pelo SINAES nos anos de 2012 e 2013.

DIMENSÕES DO SINAES	Ano				Variação
	2012		2013		
	$\mu$	DP	$\mu$	DP	
<b>Dimensão 1:</b> A Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional	3,38	1,09	3,69	1,03	0,31
<b>Dimensão 2:</b> Política p/ o Ensino, Pesquisa, Pós-Graduação e Extensão	3,69	1,08	3,88	1,01	0,19
<b>Dimensão 3:</b> A Responsabilidade Social da Instituição	3,43	1,12	3,74	1,11	0,31
<b>Dimensão 4:</b> A Comunicação com a Sociedade	3,19	1,13	3,40	1,12	0,21
<b>Dimensão 5:</b> As Políticas de Pessoal (Docente)	3,68	1,07	3,98	0,93	0,30
<b>Dimensão 6:</b> Organização e Gestão da Instituição	3,62	0,98	3,84	1,02	0,22
<b>Dimensão 7:</b> Infraestrutura física	3,13	1,04	3,20	1,07	0,07
<b>Dimensão 8:</b> Planejamento e Avaliação	3,39	1,02	3,65	1,162	0,26

Fonte: Elaborado pelo autor.

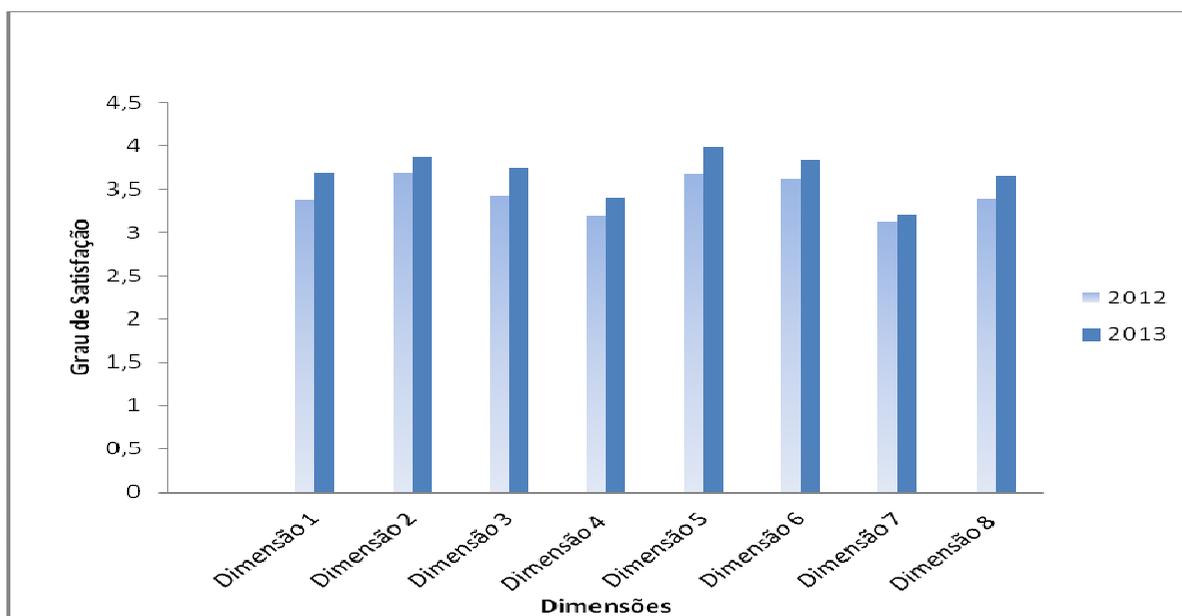
Retomando uma vez mais o quadro 4.10, é possível perceber que as maiores variações ocorridas no período de referência foram nas dimensões 1 (0,31) e 2 (0,31), seguidas das dimensões 5 (0,30) e 8 (0,26) respectivamente. Na sequência, estão as dimensões 6 (0,22), 4

<sup>127</sup> Importante observar que a CPA/Unespar/Paranavaí ainda não utilizou a Dimensão 10 do SINAES que trata da Sustentabilidade Financeira da IES. Segundo relatório da CPA (2013), a forma como se dará essa abordagem está sendo discutida pela Comissão e dirigentes da IES. Também a Dimensão 9 não foi incluída nesta análise pois apenas os alunos fizeram sua avaliação no período de referência.

(0,21) e 2 (0,19), por esta ordem. Por último, a menor variação ocorrida no período analisado é a da Dimensão 7 (0,07).

A partir destas variações e da atenta análise feita nos relatórios da CPA, podemos fazer algumas inferências que nos ajudam a desenhar o cenário da autoavaliação institucional do campus de Paranavaí nos anos de 2012 e 2013.

Figura 4.7. Média do grau de satisfação dos professores de acordo com as dimensões preconizadas pelo SINAES nos anos de 2012 e 2013.



Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

A primeira delas é com relação à Dimensão 7, que trata da Infraestrutura física da Instituição. Apoiados no Anexo I (Média e desvio padrão da satisfação dos professores da IES nos anos de 2012 e 2013), cujos resultados são apresentados de forma desagrupada, ou seja, por setores específicos de cada dimensão, percebemos que a dimensão 7 foi a que recebeu, por parte dos docentes, a menor média dentre as dimensões. Não que todos os setores avaliados nesta dimensão tenham obtido baixo desempenho, ao contrário; mas há alguns, em específico, que demandam maior atenção por parte da direção da IES, dentre eles, a Biblioteca, os sanitários, alguns itens relacionados às salas de aula e também à cantina. No caso da Biblioteca é possível observar que aspectos como sistemática de acesso ao acervo, quantidade e qualidade de periódicos, quantidade de obras disponíveis para empréstimos, ambiente (iluminação,

ventilação, etc.), horário de atendimento, mobiliário e espaço físico são as principais variáveis que impactaram no resultado, exigindo assim atenção especial por parte dos dirigentes da Instituição.

Outra dimensão que demonstrou baixo desempenho, ainda que tenha melhorado sua variação de 2012 para 2013 (0,21), é a Dimensão 4, que trata da Comunicação com a Sociedade. O aspecto que mais chama atenção nesta dimensão, segundo a percepção dos docentes, é a forma como a IES transmite sua imagem para a sociedade. De acordo com os dados, os professores veem certa fragilidade nesta área de comunicação. Segundo eles, aspectos como canais de comunicação e sistemas de informação (portal, jornal, mural, intranet, entre outros) tanto interna quanto externamente à comunidade devem fazer parte de uma discussão maior com a comunidade de forma a melhorar a imagem da IES perante a mesma.

Também a Dimensão 8, que avalia o Planejamento e a Autoavaliação Institucional da IES, demanda certa atenção por parte da própria CPA e da direção de campus. Ainda que a equipe da CPA seja bem avaliada tanto por professores quanto por alunos, conforme visto anteriormente, os dados demonstrados no quadro 4.8 e também no Anexo I, deixa claro a necessidade de que os resultados alcançados pela avaliação sejam articulados com os resultados da avaliação externa no sentido de promover maior integração nas ações dos gestores do campus. Conforme sinalizam os docentes, é preciso ações acadêmico-administrativas mais eficazes em função dos resultados tanto das avaliações externas quanto da própria autoavaliação. Mesmo que a variação (0,26) esteja em níveis satisfatórios (Quadro 4.10) considerando o período analisado, é preciso atenção na disseminação dos resultados para a comunidade, uma vez que a divulgação dos resultados é um dos principais pilares desta dimensão.

A Dimensão 2, que avalia a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão tem obtido resultados satisfatórios na percepção dos professores. Visualizando o Anexo I é possível perceber que quase todas as variáveis estão bem próximas da nota 4 (numa escala de 1 a 5), excetuando-se a que trata da vinculação das atividades de extensão com a formação e sua relevância na comunidade.

Observando o quadro 4.10, é possível perceber que a Dimensão 1, que avalia a Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), foi uma das dimensões com maior variação (0,31) no período de referência. Um dos motivos para esse avanço, na percepção dos docentes, conforme consta no relatório de avaliação da CPA (UNESPAR, 2013a), está diretamente relacionado ao período em que tanto a Missão quanto o PDI foram motivos de debates para a construção da UNESPAR (UNESPAR, 2014a). Vale dizer que, em períodos anteriores estes índices eram bem mais baixos (UNESPAR, 2011; 2012a).

Os resultados da avaliação dos professores sobre as dimensões preconizadas pelo SINAES garantem a eficácia do modelo. Vale ressaltar que as avaliações devem ser feitas periodicamente para que se tornem ferramentas de monitoramento do funcionamento da IES e que resultem em indicadores que possam auxiliar na melhoria contínua dos serviços prestados pela IES.

#### 4.3.6.3.3 A satisfação discente e docente com os trabalhos da CPA da IES

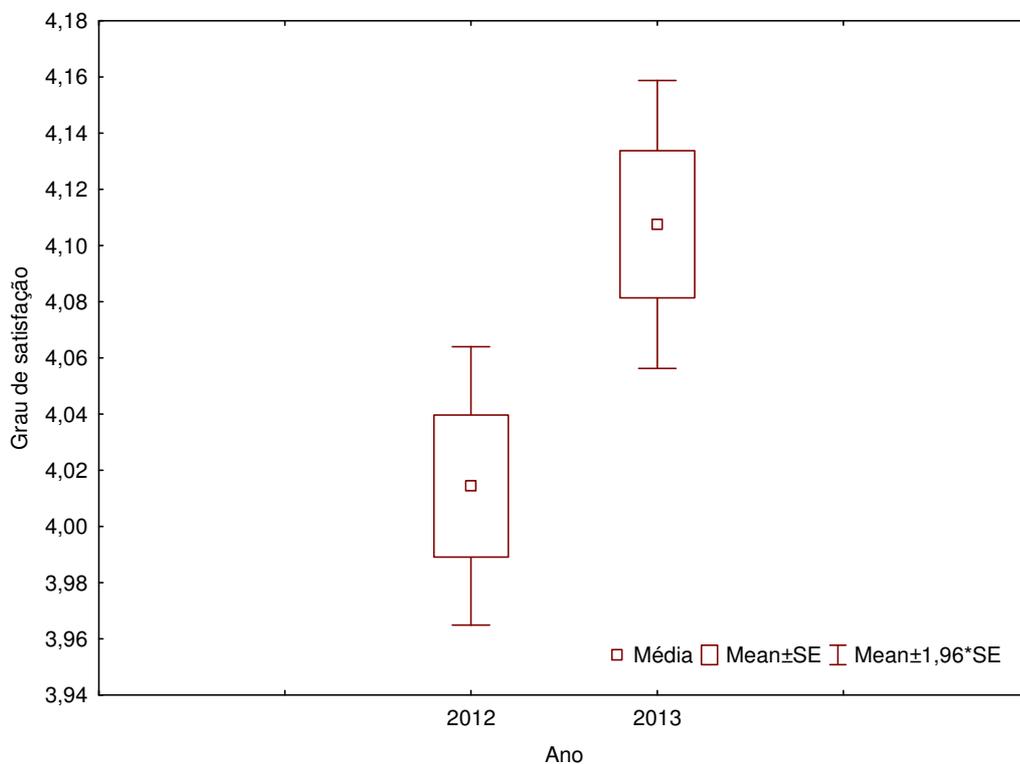
O terceiro indicador estabelecido para esta pesquisa tem como objetivo identificar as diferenças de grau de satisfação de alunos e professores com os trabalhos realizados pela CPA da IES entre os anos de 2012 e 2013.

Observando a figura 4.8, é possível perceber que no caso dos estudantes foram encontradas diferenças estatisticamente significativas ( $T=2,55$ ;  $p=0,01$ )<sup>128</sup> para o período considerado. Também em relação aos professores (Figura 4.9) os resultados são semelhantes aos dos alunos ( $T=2,14$ ;  $p=0,03$ ). Isso demonstra, amparado pelas duas figuras mencionadas, que tanto para docentes, quanto para discentes, há uma evolução no grau de satisfação com os serviços prestados pela CPA à comunidade acadêmica.

---

<sup>128</sup>  $T$ = Valor da razão entre a média observada e a média aleatória;  $p$ = é a probabilidade de se obter uma estatística de teste igual ou mais extrema que aquela observada em uma amostra.

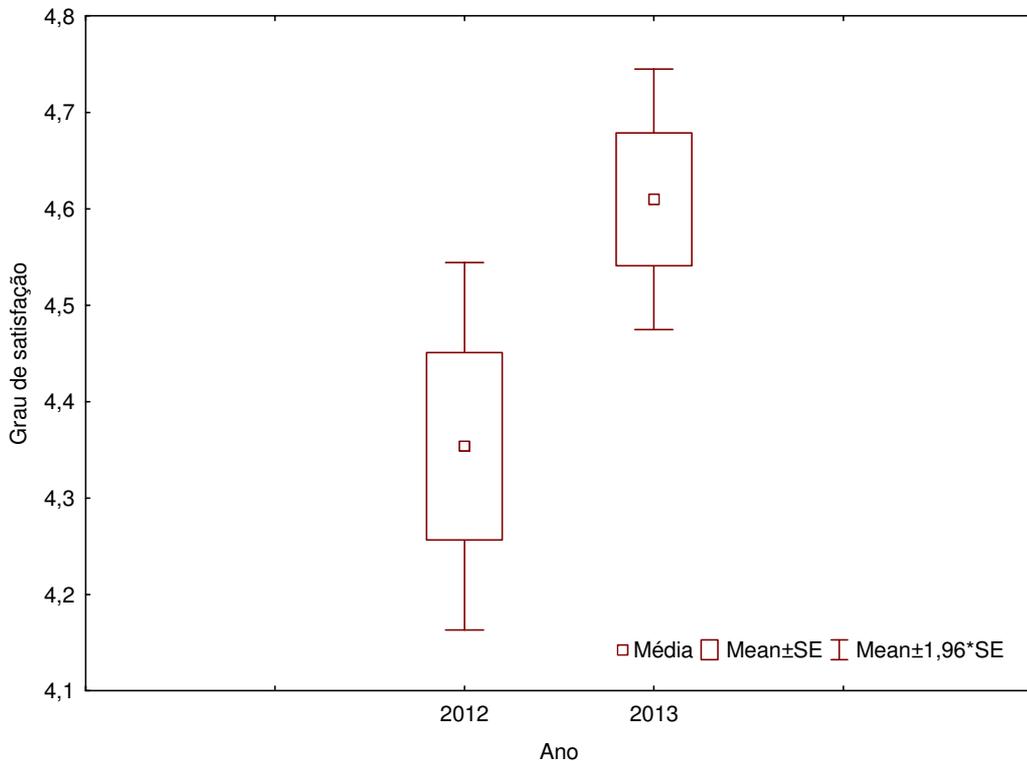
Figura 4.8 Grau de satisfação dos acadêmicos da UNESPAR campus Paranavaí com a atuação da CPA nos anos de 2012 e 2013.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Podemos inferir, a partir destes resultados, que o papel da Comissão Própria de Avaliação (CPA) em uma IES do sistema estadual assemelha-se e tem a mesma relevância que nas demais IES vinculadas ao Sistema Federal. Isso demonstra que este instrumento, criado pelo SINAES para fazer parte das ações da avaliação institucional, é de fundamental importância para a qualidade que se espera alcançar nos cursos de graduação como também nas respectivas IES, promovendo com isso um círculo virtuoso de melhoria contínua.

Figura 4.9. Grau de satisfação dos docentes da UNESPAR campus Paranavaí com a atuação da CPA nos anos de 2012 e 2013.



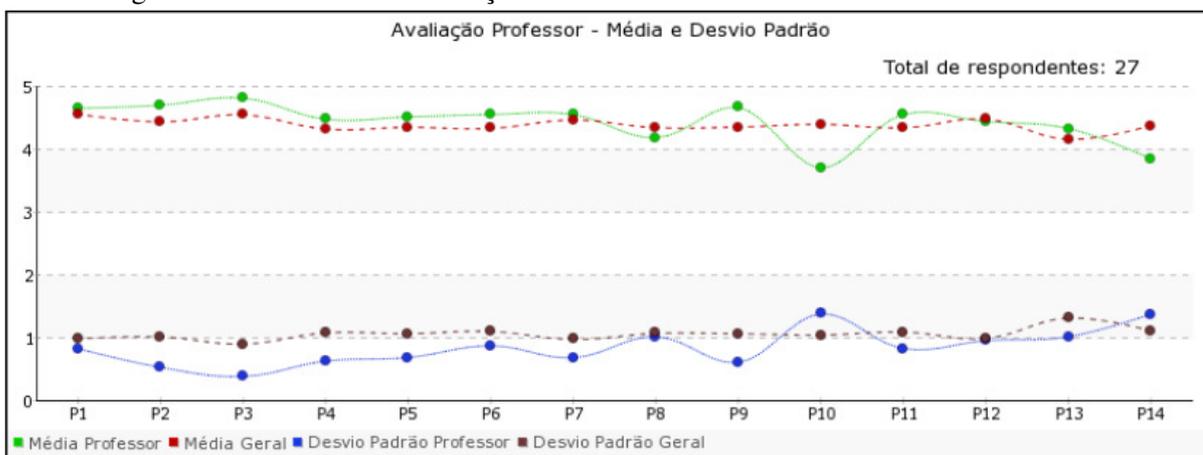
Fonte: Arquivos da CPA – Unespar/Campus Paranavaí. Elaborado pelo autor (2014).

Oportuno dizer que vários autores têm alertado para a baixa atenção que se tem dado aos trabalhos realizados pelas CPAs nos últimos anos. O próprio Dias Sobrinho (2008b), um dos precursores do SINAES, tem advertido para o descaso com que as CPAs têm sido tratadas e para os rumos que a avaliação institucional (interna e externa) tem tomado, deixando de ser o processo central do SINAES.

Ao longo da investigação documental foi possível verificar algumas características do modelo de avaliação adotado pela Unidade da UNESPAR, em Paranavaí. No caso da CPA, chama atenção o gráfico da avaliação do docente (Figura 4.10). Conforme apurado (UNESPAR, 2011), o professor, ao acessar o seu desempenho na avaliação do período, passa a conhecer apenas a média dos demais colegas que ministram aulas na turma, não o desempenho individual dos demais professores que atuam naquela mesma turma. Com isso, evita-se a construção de *rankings* entre professores da própria IIES. Esta foi a forma encontrada pela

equipe da CPA de demonstrar ao professor o seu desempenho e ao mesmo tempo dizer como ele está perante seus colegas que atuam naquela mesma turma, tudo isso sem que os demais nomes apareçam no gráfico.

Figura 4.10 – Gráfico de Avaliação do Professor<sup>129</sup> - CPA/UNESPAR/PARANAVAÍ



Fonte: UNESPAR, 2013.

Por sua vez, os alunos não têm acesso a este resultado, sendo restrito apenas ao professor avaliado e ao seu coordenador imediato. Ainda assim, para que os discentes tenham um retorno da avaliação dos professores num determinado período, a equipe da CPA organizou, junto com a área de Sistemas, um gráfico que demonstra o desempenho de todos os professores do curso em relação aos desempenhos passados, tendo assim, a evolução do desempenho dos professores daquele curso ao longo do tempo. Ainda que a questão da comparabilidade seja criticada por alguns pesquisadores, esta é a forma encontrada para que os alunos se sintam partícipes do processo, ajudem na construção de uma cultura avaliativa da IEES e não sejam desestimulados a responder o questionário no próximo período avaliativo.

<sup>129</sup> A linha verde corresponde ao desempenho do professor avaliado. A linha vermelha é a média da avaliação dos professores da mesma turma. A linha azul corresponde ao desvio-padrão do professor avaliado. A linha marrom corresponde ao desvio-padrão dos demais professores da turma. Assim, se a linha verde está acima da linha vermelha, o resultado daquele professor estará acima da média da turma onde ele atua. Se estiver abaixo da linha vermelha, seu resultado merecerá atenção específica na questão onde obteve baixo desempenho. O intervalo de avaliação para este caso considerando modelo similar à escala Likert, foi de 1 a 5, sendo 5 a melhor nota. Importante destacar que as **questões elaboradas pela CPA** (p1, p2, ..., p14) poderão ser alteradas a qualquer momento, desde que não tenha iniciado o processo avaliativo. É importante também que as perguntas sejam repetidas ao longo de pelo menos dois períodos avaliativos para que possa haver uma comparação com os respectivos ciclos avaliativos (UNESPAR, 2011).

Dessa forma, e considerando os resultados obtidos, é possível inferirmos que o modelo usado na avaliação interna da UNESPAR/Paranavaí, demonstra ser satisfatório e que pode ser replicado em Instituições Estaduais de Ensino Superior (IEES).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo desenvolveu-se apoiado em dois objetivos: o primeiro, buscou examinar, a partir da CONAES, as ações promovidas pelo governo federal no que diz respeito aos processos avaliativos das IEES, particularmente, no Paraná, considerando o regime de colaboração preconizado na legislação federal. Baseado em análise documental extraída das atas da CONAES e da CEA/PR, buscou-se identificar os motivos que levam os sistemas federal e estaduais de ensino superior a não lograrem êxito quanto às políticas de integração no âmbito da avaliação institucional; o segundo objetivo, por sua vez, buscou analisar a experiência autoavaliativa da Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR, no intuito de demonstrar as ações que justificam esta IEES a adotar, em um de seus *campi*, a avaliação do SINAES como referência para o alcance de um ensino de qualidade.

Ao estabelecermos tais objetivos, buscou-se contribuir para as discussões em torno de um problema que afeta os sistemas estaduais de ensino superior em todo o país, particularmente no Paraná, que é a implementação e operacionalização dos processos de autoavaliação institucional a partir de uma integração ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, conforme estabelece a legislação federal explicitada na Lei 10.861.

Neste contexto, estruturamos esta tese em quatro capítulos. Nos três primeiros, apresentamos um referencial que pudesse dar suporte teórico aos objetivos estabelecidos. Seguindo esta lógica fizemos no primeiro capítulo, uma discussão abordando temas da globalização e suas relações com as políticas educacionais. Em seguida, analisamos o contexto histórico da globalização e o impacto desta na educação superior. Também no capítulo, foi analisado o papel do Estado no contexto da avaliação e da regulação do ensino superior.

No segundo capítulo, fizemos uma breve abordagem sobre a qualidade no âmbito das políticas educacionais. Defendemos que a qualidade, para além dos aspectos econômicos, deve perpassar os aspectos sociais, onde a pertinência, a relevância, a equidade e a responsabilidade social, vinculados a uma educação como bem público, são as vertentes que se deve almejar.

No terceiro capítulo, apresentamos os pressupostos teóricos que envolvem o campo da avaliação na educação superior. O contexto histórico da avaliação institucional no Brasil foi abordado. Também neste contexto, apresentamos o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) com seus objetivos, finalidades, dimensões, princípios, critérios e instrumentos. Além disso, reforçamos a discussão apresentando as tentativas e contradições da política empreendida pelo Ministério da Educação em relação ao SINAES.

O quarto capítulo foi dedicado ao estudo empírico da tese. Dividido em três seções, fizemos inicialmente, uma breve revisão da literatura para situar o Sistema Nacional de Educação, o Regime de Colaboração e os Conselhos de Educação no contexto da discussão que se seguia no capítulo. Na segunda seção, delineamos o percurso metodológico com o objetivo de esclarecer a abordagem utilizada no estudo. Na terceira seção, destacamos os esforços para se construir acordos de cooperação entre a CONAES e os Sistemas Estaduais de Ensino Superior. Evidenciamos também os fatores que interferem na aproximação entre a CONAES e os Conselhos Estaduais de Educação. Também na seção discutimos os desafios na construção de um regime de colaboração no Sistema Estadual de Ensino do Paraná. Por fim, apresentamos a experiência autoavaliativa da UNESPAR, em sua unidade de Paranavaí, evidenciando que o modelo de avaliação por ela utilizado dentro dos padrões orientados pelo SINAES pode ser replicado não apenas nas unidades da UNESPAR, mas também nas demais IES públicas estaduais considerando os resultados alcançados.

Analisando os movimentos de integração entre os sistemas federal e estaduais foi possível observar que, no início da implementação do SINAES havia um clima de boa vontade e motivação em se estabelecer uma relação de parceria entre os sistemas. Isso ficou evidente na assinatura do Protocolo de Intenções entre o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais (FNCE) e a CONAES, ainda em 2004. Some-se a isso os encontros, as reuniões e seminários promovidos pela CONAES que contribuíram substancialmente para uma aproximação entre os sistemas federal e estaduais. Nos anos que se seguiram à implantação do SINAES vários acordos de cooperação foram assinados por vários Estados, ainda que com o passar do tempo, nem todos os sistemas estaduais estivessem dispostos a integrar-se ao sistema federal.

A Portaria nº 40, publicada em 2007 e republicada em 2010, também foi um avanço nas relações entre os sistemas, especialmente pelo fato de colocar no papel pontos até então obscuros nas relações entre os atores envolvidos considerando os indicadores de qualidade.

A publicação do Decreto nº 7.480/2011, criando a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC), também pode ser contabilizada como uma abertura ao diálogo e ampliação do regime de cooperação entre os entes federados; além disso, seu papel de articulador tendo em vista a criação do Sistema Nacional de Educação sinaliza como importante instrumento para consecução do PNE 2014/2024.

Não se pode negar que as ações promovidas para uma aproximação entre os entes federados desde a criação do SINAES foram de grande importância para a efetivação de um regime de colaboração. No entanto, tais ações foram sendo enfraquecidas por diversos fatores que acabaram por interferir neste processo. Um desses fatores, conforme identificado na pesquisa, é a própria legislação. Ela acaba por dificultar qualquer tipo de integração devido ao regime federativo adotado pelo Brasil. Com grandes diferenças entre os sistemas estaduais, qualquer movimento acaba por esbarrar nas assimetrias existentes. A própria SASE, que acabamos de descrevê-la como um dos pontos positivos nesta relação de aproximação, tem pela frente o grande desafio de materializar o que está prescrito na legislação que trata do regime de colaboração entre os sistemas. Difícil dizer se ela cumprirá seu papel articulador com vistas à criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE), de toda forma, os próximos 2 (dois) anos serão imprescindíveis para que ela possa fazer com que a legislação vigente promova um regime de colaboração menos fictício e mais real.

Outro entrave que identificamos para a observância de um regime de colaboração é a participação dos sistemas estaduais na Plataforma e-MEC. Apesar da promessa da SERES e INEP em atualizar o Sistema e-MEC para a "versão 2.0", de forma a agilizar a burocracia dos sistemas estaduais, ainda não é possível o uso deste sistema com eficiência.

Percebe-se, portanto, neste cenário, a existência de dois protagonistas com capacidade de, a curto e médio prazo, materializar as ações de integração entre os sistemas: a SASE e a SERES. A primeira, na construção de um SNE que busque a promoção de mecanismos de aproximação entre a União e os entes federados; a segunda, pela consolidação do e-MEC 2.0,

favorecendo uma participação ampla, sem restrições aos sistemas estaduais. Ambas, em suas missões, devem agilizar estes novos processos para a implementação de sistema colaborativo entre os entes federados caso contrário, permaneceremos neste estado letárgico.

Por outro lado, esta mesma SERES, criada em 2011, tem seu destino assentado sobre uma "gangorra", pois o INSAES, projeto de criação de uma agência reguladora do governo Dilma, promete, caso aprovada no Congresso Nacional, mudanças para os próximos anos no campo da regulação, supervisão e avaliação. É um projeto polêmico, ainda em discussão, pois prevê a substituição da visitação de pares (professor avaliador vinculado a uma IES) por um "profissional" com expertise em avaliação e regulação da educação superior, sem que este esteja necessariamente vinculado a uma IES. Se isso ocorrer, pode arrefecer ainda mais as relações com os Sistemas Estaduais de Ensino, uma vez que o "poder local" pode se sentir ameaçado ainda mais.

Outro fator que interfere na política de integração entre os sistemas, no que diz respeito às políticas de avaliação institucional, são as comissões de avaliação externa ou comissões verificadoras *in loco*. Conforme discutido no capítulo 4, há uma queda de braços entre os atores envolvidos no processo. De um lado, os sistemas estaduais "torcem o nariz" para a vinda de peritos externos aos seus respectivos sistemas. Eles querem que as comissões sejam montadas a partir dos profissionais do próprio Sistema Estadual; por outro, a CONAES, que não abre mão de que os avaliadores sejam do BASis, o Banco de Avaliadores do SINAES.

Vale lembrar que a CONAES defende que os sistemas estaduais, ao optar pelo modelo do SINAES, o devem fazer de forma integral, não de maneira isolada, apenas com o aproveitamento da avaliação do Enade, por exemplo, mas também com a equipe de avaliação externa indicada pelo BASis, onde o processo tenha sido encaminhado pela CTAA. Há alguns sistemas estaduais que aceitam, além do Enade, que as avaliações de cursos sejam feitas por peritos externos, porém, não abrem mão das avaliações das instituições.

No Paraná, assim como em vários outros estados que possuem ensino superior em seus sistemas educacionais, as dificuldades de integração das políticas de avaliação com a União são as mesmas. Ainda que o Sistema de Ensino Superior do Estado, representado pelo

CEE/PR, SETI e CEA/PR, tenha envidado esforços de aproximação com o SINAES, as tentativas para assinatura de Acordo de Cooperação com a CONAES não tem avançado.

No que concerne ao regime de colaboração, o governo do Paraná junto com o CEE/PR, buscou, nos últimos anos, trazer para dentro de seu sistema de educação superior a experiência do SINAES, particularmente, o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação, emitindo assim uma clara mensagem de que o modelo de avaliação adotado no sistema federal possui atributos necessários para serem aplicados no sistema estadual.

Oportuno dizer, também, a partir da investigação realizada, que o CEE/PR tem promovido sempre que necessário mudanças em sua legislação educacional, como é o caso das Deliberações 01/2010 e 01/2012, para adequar-se ao modelo vigente no Sistema Federal. Percebemos, no entanto, que tais adequações não têm surtido efeito para uma verdadeira integração ao Sistema Nacional de Avaliação devido às diferenças exaustivamente apresentadas neste estudo, tanto por parte do SINAES, quanto pelo próprio governo do Estado.

Dessa forma, há que se admitir, pela ótica da CONAES/SINAES, que promover mudanças no Sistema Federal para atender as peculiaridades de todos os sistemas estaduais do país é uma tarefa árdua e que no fim, pode não surtir os efeitos desejados, pois com certeza não agrada a todos. Deve-se, de todo modo, pela ótica do Estado, reconhecer a independência dos sistemas estaduais conforme preconiza a legislação federal.

Assim, se a CONAES tem insistido que o SINAES não pode ser fragmentado para não perder sua essência de totalidade e articulação com a comunidade, há que se propugnar para que os estados possam fazer os ajustes necessários em prol do sistema nacional, até porque, a maior parte dos estados tem se orientado pelo modelo adotado no sistema nacional. Além do mais, os poucos recursos disponibilizados pelos estados federados; a falta de infraestrutura física-administrativa e tecnológica nas unidades educacionais, mesmo das IEES mais antigas; a falta de *know-how* no que se refere a troca de experiências no campo da avaliação, nomeadamente com agências externas já consolidadas; e as dificuldades na capacitação de seus avaliadores, são elementos suficientes para a retomada das negociações na busca por um acordo de cooperação entre os sistemas federal e estaduais.

Ao implementar partes do processo avaliativo do SINAES, o governo do Paraná junto com o CEE/PR sinalizam para um modelo híbrido de sistema de avaliação, ou seja, absorve elementos do sistema federal em favor de um modelo estadual. Desenvolver um sistema híbrido no campo da avaliação requer muita energia por parte da equipe e do aparato administrativo e legal, uma vez que o Sistema Nacional, dada sua experiência acumulada ao longo dos anos, estará à frente com inovações, tecnologia, treinamentos, recursos financeiros etc, do Sistema Estadual. Este *delay*, ou seja, o atraso nas ações a serem respondidas pelo sistema estadual em relação ao federal pode provocar, ao nosso ver, enorme dispêndio de energia, que no final, dar-se-á a impressão, como já foi dito, de estar caminhando em círculos, com a sensação de nunca alcançar o objetivo estabelecido.

Vimos, por meio da análise das atas da CEA/PR, que o Sistema Estadual do Paraná aprovou, através do CEE/PR, o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação. Além disso, estava em processo de elaboração uma base eletrônica para receber os dados dos processos avaliativos a partir desse instrumento. Vale lembrar que este Instrumento teve sua inspiração no modelo do SINAES. No entanto, em 2012 e 2013, o SINAES promoveu novas alterações em seu Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação. Tais modificações já não constam no Instrumento do Estado do Paraná que está prestes a entrar em vigor no sistema estadual, o que, de certa forma, provocará uma nova versão, caso queira o sistema estadual do Paraná continuar baseado no modelo do SINAES.

Ainda que tenhamos explicitado a crítica ao SINAES, pelos desvios em seu projeto original, ainda assim, acreditamos que este modelo possa ser aperfeiçoado e implementado em todas as unidades da federação, guardadas as diferenças e assimetrias de cada um. Digno de nota é a atenção que deve ser dada pelos sistemas federal e estaduais às Comissões Próprias de Avaliação (CPA), instrumentos de grande valor nos processos de avaliação institucional.

Sobre a experiência da autoavaliação na UNESPAR, campus de Paranavaí, observou-se, a partir da análise dos três indicadores especificamente criados para este estudo, que a instituição busca, a partir do que estabelece as diretrizes do sistema nacional, promover ações de melhoria contínua em prol de um ensino de qualidade. Conforme os resultados alcançados,

verificou-se que o modelo usado na avaliação interna do campus da UNESPAR de Paranavaí, demonstra ser satisfatório e que pode ser replicado a outras IES Estaduais.

Além dos fatores descritos até aqui, podemos ainda, evidenciar outras variáveis que, por certo, podem ser acrescentadas ao rol de ações que impedem uma efetiva aproximação entre o sistema federal e o governo do Estado do Paraná. Nos últimos anos, o ensino público do Estado tem sofrido solavancos por parte de seus governantes. Mais recentemente, ao final de seu primeiro mandato (2011-2014) e início do segundo (2015-2018), o governador do Estado Beto Richa (PSDB), tem promovido um verdadeiro desmonte da educação pública no estado. De forma desorientada e atabalhoada apresentou o Projeto de Lei nº 60/2015, que "dispõe sobre a criação do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado do Paraná e dá outras Providências" (PARANÁ, 2015, p. 1). No Projeto, o governador ataca a educação pública do Estado por todos os flancos, desde o não pagamento do Fundo Rotativo, que provém as necessidades básicas das escolas e IEES, como limpeza, por exemplo, passando pela falta de pagamento do terço de férias, retirada de direitos adquiridos ao longo de décadas, e até mesmo na tentativa de retirar, de forma vil e sorrateira (o Projeto foi apresentado durante as férias dos professores), os recursos da previdência dos funcionários do Estado, que no início de 2015 era de aproximadamente 8 bilhões<sup>130</sup> de reais. Não fosse a reação de professores da rede estadual de ensino e de vários outros segmentos do funcionalismo público, ele teria logrado êxito nesta malversada estratégia.

A questão posta é que o governo do Estado tem propalado por todos os cantos que não é sua a responsabilidade de oferecer ensino superior, conforme estabelece a legislação. Por outro lado, este mesmo governo busca alardear que o Paraná tem um sistema robusto com mais de 100.000 (cem mil) vagas no ensino superior, sendo também, o único Estado que mantém sete IES com recursos próprios<sup>131</sup>. Observa-se que o Estado deseja o bônus (mais de 100 mil matrículas), mas esquece-se do ônus, que implica em financiamento adequado e manutenção da educação superior. Agindo assim, constata-se que o Estado não deseja um ensino de

---

<sup>130</sup> Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/projeto-decreta-a-morte-da-paranaprevidencia-diz-idealizador-do-orgao-ejp99un3y77h0nt3nmk7qek3y>> Acesso em: 07/02/2015.

<sup>131</sup> Disponível em: <<http://www.seti.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=3825&tit=Justica-determina-retorno-das-atividades-nas-universidades-estaduais>> Acesso em: 25/02/2015.

qualidade, e por consequência, ações vinculadas à avaliação da educação superior "não são benéficas", pois podem desnudar o descaso com que a educação superior no Estado é tratada, não apenas em relação aos direitos dos docentes e agentes administrativos, mas também em várias outras áreas do universo das IEES, como por exemplo, deficiência na assistência estudantil e na infraestrutura.

A questão que defendemos é que as universidades estaduais, dentro dos limites da legislação, devem pensar para além fronteiras. Conforme Altbach & Teichler (2001), a Universidade tem sua base, desde a origem, no campo internacional, ou seja, com o advento da internacionalização ela está voltando às suas origens. Portanto, o Estado e seu Sistema não devem se fechar nas pequenas coisas, nos núcleos isolados, ao contrário, devem expandir suas fronteiras e para isso é necessário enxergar no Sistema Federal uma passagem para este desafio. A União detém a experiência sistêmica do processo e é preciso que o Estado tenha esse vínculo. É preciso romper com questões pequenas e não se apequenar; é preciso pensar a universidade na sua amplitude, desde sua origem. Ainda que problemas ocorram no nível internacional da educação, não podemos ter o medo de perder tradições acadêmicas em nível local ou nacional, e assim por diante (ALTBACH; TEICHLER, 2001).

## REFERÊNCIAS

ABICALIL, C. A. Sistema nacional de educação básica: Nó da avaliação? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 253-274, set. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 08 ago. 2014.

ABREU JÚNIOR, N. A. Sistema(s) de avaliação da educação superior brasileira. *Caderno Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 257-269, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 08 out. 2012.

AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, Campinas, ano XX, n. 69, dez. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a07v2069.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*, Campinas, ano XXII, n. 75, ago. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a03>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 22, p. 35-46, jan./abr. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acesso em: 09 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Mudanças no estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53, p. 267-284, abr./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v18n53/02.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

AGUILAR, J. de I. G. Evaluación y acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe. In: TUNNERMANN BERNHEIM, C. (Org.). *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*. Colômbia: IESALC-UNESCO, 2008. p. 175-222.

ALTBACH, P. G.; TEICHLER, U. Internationalization and exchanges in a globalized university. *Journal of Studies in International Education*, Boston, v. 5, n. 1, p. 5-25, 2001. Disponível em: <<http://jsi.sagepub.com/content/5/1/5>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

AMARAL, A. Tendências recentes dos sistemas de avaliação do ensino superior na Europa. *Sísifo*, Lisboa, n. 12, p. 51-62, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt/?r=31&id=376>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

APPADURAI, A. *Dimensões culturais da globalização: a modernidade sem peias*. Lisboa: Teorema, 2004.

ARAÚJO, G. C. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 07 set. 2014.

ARAÚJO, M. A. D.; PINHEIRO, H. D. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. Ensaio: *Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 647-668, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v18n69/v18n69a02.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2014.

AUGUSTO, B.; BALZAN, N. C. A vez e a voz dos coordenadores das CPAs das IES de Campinas que integram o SINAES. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 12, n. 4, p. 597-622, dez. 2007.

AZEVEDO, Mário L. N. A Integração Regional e a Internacionalização da Educação Superior: o Processo de Bolonha e o Mercosul Educativo em pauta. O presente texto atualiza dados e reflexões constantes em dois artigos anteriormente publicados. No prelo.

AZEVEDO, M. L. N. Igualdade e equidade: qual é a medida da justiça social? *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 18, n. 1, p. 129-150, mar. 2013.

BABBIE, E. *Métodos de pesquisas de Survey*. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

BECK, U. Beyond the nation state. *Newstatesman*. London, 6 dec. 1999. 3p.

BANCO MUNDIAL. *Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial*. O Estado num mundo em transformação. Washington, D. C., 1997.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Edição revista e actualizada. Lisboa: Edições Loyola, 2010. 277p.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. "SINAES" Contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Educação & Sociedade*, Campinas, v.27, n.96, p.955-977, out. 2006.

\_\_\_\_\_. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v.13, n.1, p.131-152, mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Avaliação da educação superior como política pública. In: ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. (Orgs). *Avaliação da Educação: diferentes abordagens críticas*. São Paulo: Xamã, 2011.

BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92 (Especial), p. 725-751, out. 2005.

\_\_\_\_\_.; VISEU, S. A emergência de um mercado educativo no planejamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 84, p. 897- 921, 2003.

BAUER. A. Uso dos resultados das avaliações de sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 91, n. 228, p. 315-344, maio/ago. 2010.

BERTOLIN, J. C. G. A transformação do SINAES: da proposta emancipatória à Lei híbrida. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 9, n. 4, p. 67-76, jun. 2004.

BELLONI, I. A Função Social da Avaliação Institucional. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (Orgs.). *Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência*. Florianópolis: Insular, p. 37-58, 2000.

BLANCO, R. et al. Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). Buenos Aires: 29 y 30 de marzo de 2007.

BORDIGNON, G. *Sistema nacional articulado de educação: o papel dos conselhos de Educação*. 2009. Disponível em: [http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/artigo\\_genuino.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/artigo_genuino.pdf). Acesso em: 07/07/2014.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. 15 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasil. Seção 1. 28 nov. 1968.

\_\_\_\_\_. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília. DF: Senado, 1988. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_04.02.2010/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf). Acesso em 09 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Ensino Superior. PAIUB. *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras/MEC/SESu*. Brasília: SESu. 1994.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995a. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 25 nov. 1995b. (Edição extra).

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 07 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 24 mar. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm). Acesso em: 12 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 15 abr. 2004a. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004, instituído na Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004b. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 12 jul. 2004b. Seção 1, p.12. [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/PORTARIA\\_2051.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/PORTARIA_2051.pdf). Acesso em: 19 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 10 maio 2006a. Seção 1, p. 6. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm)> Acesso em: 12 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 1.027, de 15 de maio de 2006b. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 15 maio 2006. Seção 1, p. 9. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/download/imprensa/2006/port\\_MEC\\_1.027.pdf](http://download.inep.gov.br/download/imprensa/2006/port_MEC_1.027.pdf)>. Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 40, de 12 de dezembro de 2007. Republicada em 29 de dezembro de 2010. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 29 dez. 2010. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/download//superior/2011/portaria\\_normativa\\_n40\\_12\\_dezembro\\_2007.pdf](http://download.inep.gov.br/download//superior/2011/portaria_normativa_n40_12_dezembro_2007.pdf)>. Acesso em: 13 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 17 maio 2011. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7480.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7480.htm)>. Acesso em: 23 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012a. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 6 mar. 2012a. Seção 1, p. 15. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm#art5](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm#art5)>. Acesso em: 20 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Nº 4.372, de 2012. Apresentado em 31 de agosto de 2012b. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=554202>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Nota Técnica* 932. 2012c. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18971&Itemid=1217](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18971&Itemid=1217)>. Acesso em: 12 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Decreto nº 8.066, de 7 de agosto de 2013. Altera o Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 08 ago. 2013a. Seção 1, p. 13. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/ Ato2011-2014/2013/Decreto/D8066.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2011-2014/2013/Decreto/D8066.htm)>.

Acesso em: 23 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Manual do Enade*, Brasília, 2013b. 116p. Disponível em:<[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/enade/manuais/manual\\_enade\\_2013.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/manuais/manual_enade_2013.pdf).

>. Acesso em: 19 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014a. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 26 jun. 2014. Seção 1. (Edição extra).

\_\_\_\_\_. **Presidência da República. Casa Civil. [Lei nº 13.019, de 31 de Julho de 2014](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 01 ago. 2014b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm). Acesso em: 22 fev. 2014**

BRESSER-PEREIRA, L. C. *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1). Disponível em:<[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB\\_Seges\\_Mare\\_caderno01.PDF](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF)>. Acesso em: 31 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999.

\_\_\_\_\_. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. São Paulo: *Revista de Administração de Empresas*, v. 50, n. 1, jan./mar. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902010000100009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902010000100009&script=sci_arttext)>. Acesso em: 22 out. 2014.

BUENO, S. *Dicionário da Língua Portuguesa*. Edição revista e atualizada. São Paulo: FTD, 2001.

CALDERÓN, A. I.; POLTRONIERI, H. BORGES, R. M. The rankings in Brazilian higher education: policies of government or state? *Ensaio: avaliação de políticas pública educacionais*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 813-826, out./dez. 2011.

CAMPOS, A. M. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 24, n.2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: <<http://accountabilityadmpublica.wikispaces.com/file/view/Accountability-+Quando+poderemos+traduzi-la+par+o+portugu%C3%AAs+-+Anna+Maria+Campos.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

CARNEIRO, B. P. B.; NOVAES, I. L. *Regulação do ensino superior no contexto de contemporaneidade*. Scielo Books, EDUFBA, 2009. 89p. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/jc8w4/pdf/nascimento-9788523208721-04.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2013.

CASTRO, A. A.; NETO, A. C. O ensino superior: a mobilidade estudantil como estratégia de internacionalização na América Latina. *Revista Lusófona de Educação*, Lisboa. n. 21, p. 69-96, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/rle/n21/n21a05.pdf>>. Acesso em 12 de. 2014.

CEA/PR. Comissão Especial de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná. *Atas das reuniões do ano 2006 a 2014*. Curitiba. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Paraná (SETI).

CONAE. Conferência Nacional de Educação. 2010. *Documento-referência: Fórum nacional de Educação*, Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Executiva Adjunta, 2010. 120p. Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br/>>. Acesso em 19 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Conferência Nacional de Educação. 2014. *Documento-referência: Fórum nacional de Educação*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Executiva Adjunta, 2014. 96 p. Disponível em: <[http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc\\_referencia.pdf/](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia.pdf/)>. Acesso em 20 ago. 2014.

CONAES. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Orientações gerais para o roteiro da autoavaliação das instituições*. Brasília: INEP, 2004. 38 p. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/download/superior/sinaes/orientacoes\\_sinaes.pdf](http://download.inep.gov.br/download/superior/sinaes/orientacoes_sinaes.pdf)>. Acesso em: 19 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Atas das reuniões do ano de 2011 a 2014*. Brasília, Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15712&Itemid=1093](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15712&Itemid=1093)>. Acesso em: Jan. 2014.

COSTA, E. M. I. E. F. *O 'Programme for International Student Assessment' (PISA) como instrumento de regulação das políticas educativas*. 2011. 340 f. Tese (Doutorado em Educação) - Instituto de Educação, Universidade de Lisboa. Lisboa. 2011. Disponível em: <[http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/3002/2/ulsd060115\\_td\\_vol\\_1\\_tese.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/3002/2/ulsd060115_td_vol_1_tese.pdf)>.

CPA/UEL. Comissão Própria de Avaliação/Universidade Estadual de Londrina. *Relatórios Técnicos de Viagem (RTV)*, Londrina. (2006 a 2008). Disponível em: <<http://www.uel.br/cpa/portal/pages/cea.php>>. Acesso em: 12 set. 2014.

CUNHA, L. A. Desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o estado e o mercado. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 (Especial), p. 809-8229, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 set. 2014.

CUNHA, M. I. Docência na Universidade, cultura e avaliação institucional: saberes silenciados em questão. *Revista Brasileira de Educação*, v 11, n. 32, p. 258-271, maio/ago. 2006.

CURY, J. C. R. Os conselhos de educação e a questão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 22 jun. 2014.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

\_\_\_\_\_. A sociologia da educação e o estado após a globalização. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out./dez. 2010.

DECLARAÇÃO de SORBONNE. 1998. Disponível em: <[http://www.uc.pt/ge3s/pasta\\_docs/outros\\_docs/decl\\_sorbonne](http://www.uc.pt/ge3s/pasta_docs/outros_docs/decl_sorbonne)> Acesso em: 30 mar. 2014.

DECLARAÇÃO de BOLONHA. 1999. Disponível em: <[http://www.uc.pt/ge3s/pasta\\_docs/decl\\_bolonha/](http://www.uc.pt/ge3s/pasta_docs/decl_bolonha/)> Acesso em: 30 mar. 2014.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação quantitativa, avaliação qualitativa: interações e ênfase. In: SGUISSARDI, V. (Org.), *Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação Superior*, Campinas: editores associados, 1997. p. 71-90.

\_\_\_\_\_. *Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular, 2002. 192p.

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

\_\_\_\_\_. Calidad, pertinência y responsabilidad social de La Universidad Latinoamericana y Caribeña. In: GAZZOLA, A. L.; A. DIDRIKSSON. (Org.). *Tendências de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO, p. 87-112, 2008a.

\_\_\_\_\_. Qualidade, avaliação: do SINAES a Índices. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008b.

\_\_\_\_\_. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao SINAES. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Qualidade e garantia de qualidade: acreditação da educação superior. In: ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. (Org.). *Avaliação da Educação: diferentes abordagens críticas*. São Paulo: Xamã, 2011, p. 17-41.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. A qualidade da educação: conceitos e definições. *Série Documental: Textos para Discussão*, Brasília, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os Obstáculos ao Direito à Educação Básica. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 01 ago. 2014.

ESQUINSANI, R. S. S. As atas de reuniões enquanto fontes para a história da educação: pautando a discussão a partir de um estudo de caso. *Educação Unisinos*, Passo Fundo, v. 11, n. 2, p. 103-110, 2007.

FERNANDES, D. *Avaliação das aprendizagens: uma agenda, muitos desafios*. Lisboa: Texto Editora, 2004.

FLICK, U. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. 2 ed. Tradução de Sandra Netz; revisão técnica de Teniza da Silveira. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FREITAS, L. C. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92 (Especial), p. 911-933, out. 2005.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4 ed. São Paulo: Atlas. 2002. 175p.

GREEN, A. *Education, globalisation and the role of comparative research Andy Green*, London: Institute of Education, University of London, 2002. 33p.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. *Avaliação de quarta geração*. Campinas: Unicamp. 2011.

HOUSE, E. R. Tendencias en evaluación. *Revista de Educación*, Madrid, n. 299, p.43-55, sept./dec. 1992. Disponível em: <<http://www.mecd.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revista-educacion/numeros-antiores/1992/re299.html>>. Acesso em: 12 set. 2014.

IANNI, O. As ciências sociais na época da globalização. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 3, n. 4. 1998. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/901>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Globalização e crise do estado-nação. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 4, n. 6. 1999. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/753/618>>. Acesso em: 19 ago. 2015

QUEIROZ, K. C. A. L. *Eu avalio, tu avalias, nós nos autoavaliamos?: uma experiência proposta pelo SINAES*. Campinas: Autores Associados, 2011. 223p.

LAMARRA, N. F. La Universidad En América Latina. Problemas, Retos Y Expectativas. In: MACIEL, A. M. da R., et al. *Universidade Hoje: o que precisa ser dito?* Santa Maria: UFSM, 2012a.

LEITE, D.; GENRO, M. E. H. Avaliação e internacionalização da educação superior: *Quo vadis América Latina? Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 17, n. 3, p. 763-785, nov. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772012000300009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772012000300009&script=sci_arttext)>. Acesso em: 23 mar. 2014.

LEMAITRE, M. J. Equidade en la educación superior: un concepto complejo. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Madrid, v. 3, n. 2, p. 69-79, 2005. Disponível em: <<http://redalyc.org/articulo.oa?id=55103206>>. Acesso em: 22 fev. 2013.

LESLIE, D.; JOHNSON, G. The Market model and higher education. *Journal of Higher Education*, v. 45, p. 1-20.

LESSARD, C. Regulação múltipla e autonomia profissional dos professores: comparação entre o Quebec e o Canadá. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 44, p. 143-163, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edur/n44/a08n44.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

LIMA, L. C.; AZEVEDO, M. L. N.; CATANI, A. M. O Processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 7-36, mar. 2008.

LIMA, L. C. Investigação e investigadores em educação: anotações críticas. *Sísifo*, Lisboa, n. 12, p. 62-73, maio/ago. 2010.

LITTLE, A. W.; GREEN, A. Successful globalisation, education and sustainable development. *International Journal of Educational Development*, v. 29, n. 2, p. 166-174. 2009. Disponível em: <[www.elsevier.com/locate/ijedudev](http://www.elsevier.com/locate/ijedudev)>. Acesso em: 02 fev. 2014.

LOPES, C. Crescimento econômico e desigualdade: as novidades pós-Consenso de Washington. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 94, 2011. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/1475>>. Acesso em: 06 mar. 2014.

LÓPEZ SEGRERA, F. La segunda Conferencia Mundial de Educación Superior (UNESCO, 2009) y la visión del concepto de Acreditación en Las Conferencias de UNESCO (1998-2009). *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 17, n. 3, p. 619-636, nov. 2012.

LUCHESE, C. C. *Avaliação da aprendizagem componente do ato pedagógico*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LUCK, H. *Perspectivas da avaliação institucional da escola*. Petrópolis: Vozes, 2012.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. Rio de Janeiro: E.P.U. 2012. 99p.

MACHADO, A. L. Apresentação. In: Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental Del Proyecto Regional de Educación Para America Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). Buenos Aires, p. 5-6, 29 y 30 de marzo de 2007.

MAROY, C. Estado avaliador, *accountability* e confiança na instituição escolar. *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 2, n. 2, p. 319-338, jul./dez. 2013. Disponível em:

<<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/search/titles?searchPage=2>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

MARQUES, B; et al. O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos. 2013. (prelo). Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/?pagina=publicacoes>>. Acesso em: 03 set. 2014.

MEC. Ministério da Educação. Censo Superior 2013. Disponível em <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/centso\\_superior/apresentacao/2014/coletiva\\_censo\\_superior\\_2013.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/centso_superior/apresentacao/2014/coletiva_censo_superior_2013.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2014.

MEIBAK, D. Kroton e Anhanguera Educacional anunciam fusão. *Valor Econômico*, São Paulo, 22 abril 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/3095112/kroton-e-anhanguera-educacional-anunciam-fusao>>. Acesso em: 23 abr. 2013.

MELO, M. A. O viés majoritário na política comparada – responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 11-66. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v22n63/a03v2263.pdf>> Acesso em 21 abr. 2014.

MICHAELIS: **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998-(Dicionários Michaelis). 2259p.

MOREIRA, H.; CALEFFE, L. G. *Metodologia da pesquisa para professor pesquisador*. Rio de Janeiro: Lamparina Editora, 2008.

MOROSINI, M. C. Qualidade da Educação Universitária: isomorfismo, diversidade e equidade. *Interface – Comunicação, Saúde, Educação*, Botucatu, v. 5, n.9, p. 89-102, 2001. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/icse/v5n9/06.pdf>> Acesso em: 22 mar. 2013.

\_\_\_\_\_.; FRANCO, M. E. D. P. Educação Superior Brasileira: encruzilhada na questão da qualidade. In: MACIEL, A. M. da R., et al. *Universidade Hoje: o que precisa ser dito?* Santa Maria: Editora UFSM, 2012.

NEAVE, G. The Evaluative State Reconsidered. *European Journal of Education and Social Policy*, Paris, v. 33, n. 3, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000157&pid=S0101-7330200900020000900015&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000157&pid=S0101-7330200900020000900015&lng=en)>. Acesso em: 19 fev. 2015.

NEVES, J. L. 1996. Pesquisa qualitativa: características usos e possibilidades. *Caderno de Pesquisas em Administração*, v.1, n. 3, p. 1-5, 1996.

NOMA, A. K.; LIMA, A. C. Reforma do estado e da educação nos anos 1990. *Roteiro*, Joaçaba:, v. 34. n. 2, p. 171-188, jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/viewFile/304/57>>. Acesso em: 12 out. 2014.

OSZLAK O. *La formación del estado argentino: origen, progreso y desarrollo*. Buenos Aires: Planeta, 1997.

PARANÁ. Lei Estadual n. 4945 de 30 out.1964. *Diário Oficial do Estado*, n. 198, 31 out. 1964. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=11399>>. Acesso em 11 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 2.856. *Diário Oficial do Estado*. Curitiba, n. 6713, 22 abr. 2004.

\_\_\_\_\_. Secretária de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI). Decreto n. 1416. *Diário Oficial do Estado*, n. 7555, 12 set. 2007. Disponível em: <[http://www.uel.br/cpa/arquivos/DECRETO\\_1416\\_07.pdf](http://www.uel.br/cpa/arquivos/DECRETO_1416_07.pdf)>. Acesso em 12 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Conselho Estadual de Educação. *Deliberação n. 01/10*, 2010. Disponível em: <<http://www.cee.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=82>> Acesso em: 02 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior do Sistema Estadual de Ensino do Paraná. *II Seminário Estadual de Avaliação Institucional e I Encontro de CPAs – Paraná*. Folder disponibilizado pela Comissão aos participantes. Curitiba, setembro de 2012a.

\_\_\_\_\_. Conselho Estadual de Educação do Estado do Paraná. *Parecer CEE/CES nº 81/12*. Curitiba, 2012b. Disponível em: <<http://www.cee.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=285>> Acesso em: 02 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior do Sistema Estadual de Ensino do Paraná – CEA. *Capacitação para Avaliadores de Curso*. Curitiba, 2013a.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. *Edital de cadastro de avaliadores*. Curitiba, 17 de junho de 2013b. Disponível em: <[http://www.seti.pr.gov.br/arquivos/File/EnsinoSuperior/EDITAL\\_DE\\_AVALIADORES.pdf](http://www.seti.pr.gov.br/arquivos/File/EnsinoSuperior/EDITAL_DE_AVALIADORES.pdf)> Acesso em: 08/08/2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Decreto n. 9.538 de 5 de dezembro de 2013. *Diário Oficial do Estado*. n. 9100, 2013c. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=11&orgaoUnidade=1100&retiraLista=true&site=1>> Acesso em: 08 ago. 2014.

PEIXOTO, M. C. L. Avaliação institucional externa no Sinaes: considerações sobre a prática recente. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 16, n.1, p. 11-36. 2011.

PENIN, S. T. S.; CORTELAZZO, A. L. Avaliação do ensino superior pelo Conselho Estadual de Educação de São Paulo. *II Seminário Internacional de Avaliação da educação Superior*, Brasília, set. 2008. Disponível em: <[http://www.educacao.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15305](http://www.educacao.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15305)>. Acesso em: 10 out. 2014.

PEREIRA, M. F. A educação superior nos sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal. 2012. Disponível em: <<http://www.fnce.sc.gov.br/index.php/artigos>>. Acesso em: 7 ago. 2014.

PINTO, A. V. *A questão da universidade*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986. (Coleção educação contemporânea).

PORTUGAL. DGES – Direção Geral do Ensino Superior. *Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior* (Portugal). 2005. Disponível em: <<http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Estudantes/Processo+de+Bolonha/Processo+de+Bolonha/>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

REUTERS. União entre Kroton e Anhanguera cria gigante da educação de R\$ 13 bilhões. *Folha Online*, São Paulo, 22 abril 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/04/1266713-uniao-entre-kroton-e-anhanguera-cria-gigante-da-educacao-de-r-13-bilhoes.shtml>>. Acesso em: 23 abril 2013.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 2011.

RIZZOTTO, M. L. F.; BORTOLOTO, C. O conceito de equidade no desenho de políticas sociais: pressupostos políticos e ideológicos da proposta de desenvolvimento da *CEPAL*. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*, vol. 15, n. 38, jul./set., 2011, p. 793-803: Disponível em: <<http://redalyc.org/articulo.oa?id=180119940008>>. Acesso em: 22 fev. 2013.

RISTOFF, D. *Construindo outra educação: tendências e desafios da educação brasileira*. Florianópolis: Insular, 2011.

ROBBINS, S. R. *Administração: mudanças e perspectivas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

ROBERTSON, S. DALE, R. Pesquisar a educação em uma era globalizante. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 347-363, maio/ago. 2011. Disponível em: [http://www.ufrgs.br/edu\\_realidade](http://www.ufrgs.br/edu_realidade). Acesso em: 03 abr. 2014.

ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 65, p. 729-752, out./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v17n65/v17n65a10.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: "Provão II" ou a reedição de velhas práticas? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 114 p. 21-38, jan./mar. 2011. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 06 jun. 2013.

SANDRONI, P. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 1999. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/6965717/Paulo-Sandroni-NOVISSIMO-DICIONARIO-DE-ECONOMIA#scribd>>. Acesso em: 23 out. 2014.

SANTOS, B. S. (Org.) *A globalização e as Ciências Sociais*. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2011a. 572 p.

SANTOS, B. S. *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez, 2011 (Coleção questões de nossa época; v. 11). 116p.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação & Sociedade*, ano XX, nº 69, dez. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. In: *O Impacto das Propostas dos Movimentos Sindicais e Sociais na Conferência Nacional de Educação*. Programa de Formação da CNTE/APP-Sindicato/UFPR: um novo conceito de atuação sindical – Fascículo 4, 2009. Disponível em: <<http://www.appsindicato.org.br/adm/multimedia/coletivos/caminhoarquivo/37.pdf#page=41>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Gestão Federativa do Sistema Nacional de Educação em Regime de Colaboração. [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br), 2012. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/comissoes/CE/AP/AP20121019\\_DermevalSaviani\\_Federalismo.pdf](http://www.senado.leg.br/comissoes/CE/AP/AP20121019_DermevalSaviani_Federalismo.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2015.

SEIXAS, A. M. Políticas educativas para o ensino superior: a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. In: *Transnacionalização da educação: da crise da educação à "educação" da crise*. (Orgs) STOER, S. R.; CORTESÃO, L.; CORREIA, J. A. Porto: Afrontamento, p. 209-238, 2001.

SGUISSARDI, W. *Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente*. São Paulo: Cortez, 2009.

SINAES. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior. Brasília: Inep, 2004a.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. 2ª. edição, revisada e ampliada – Brasília: Inep, 2004b.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: roteiro de autoavaliação institucional 2004 – orientações gerais. Brasília: Inep, 2004c.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. 5ª. edição, revisada e ampliada – Brasília: Inep, 2009.

SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do Federalismo e da Descentralização. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000300003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000300003&script=sci_arttext)>. Acesso em: 09 set. 2014.

SOUSA, K. L. O. *O caráter público do SINAES e seu potencial de transformar o currículo das universidades*. 2009. Tese (Doutorado em Educação e Currículo) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2009.

\_\_\_\_\_. A atual política pública de avaliação da educação superior no Brasil: uma análise crítica sobre as intervenções e interferências no currículo. *X Congresso Nacional de Educação – EDUCERE, e I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação – SIRSSE*. Pontifícia Universidade do Paraná. Curitiba/PR: 7 a 10 de novembro de 2011, p: 16483-16494.

STATSOFT, Inc. *Statistical for Windows (Computer Program Manual)*. Version 7.0. 2007.

STOER, S. R. Educação e globalização: entre regulação e emancipação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra v. 63, p. 33-45, out. 2002. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/1254>>. Acesso em: 28 fev. 2014.

STUFFLEBEAM, D. L. Alternativas em Avaliação Educacional: um guia de auto-ensino para educadores. In: BASTOS, L. R.; PAIXÃO, L.; MESSICK, R. G. (Orgs). *Avaliação Educacional II: perspectivas, procedimentos e alternativas*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1978.

TEIXEIRA, A. M. S; MUTIM, A. L. B. Regime de colaboração: meio para a organização dos sistemas de educação? *Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade*, Salvador, (Número especial), p. 155-160, jul./dez. 2009. Disponível em: <[www.uneb.br/revistadafaeeba](http://www.uneb.br/revistadafaeeba)>. Acesso em: 02 ago.2014.

TRINDADE, H. *Desafios, institucionalização e imagem pública da CONAES*. Brasília: UNESCO, MEC, 2007.

TUNNERMANN BERNHEIM, C.; CHAUI, M. S. *Desafios de La Universidad Del Conocimiento, Cinco Años Después de La Conferencia Mundial Sobre Educación Superior*. In: UNESCO. Forum Occasional Paper series Paper n. 4/S, Paris: Diciembre, 2003.

TYLER, R. W. *Princípios básicos de currículos e ensino*. São Paulo: Globo, 1975.

UNESCO. Declaración Mundial Sobre La Educación Superior em el Siglo XXI: Visión y Acción. *Educación Superior y Sociedad*, v. 9 n. 2, p. 97-113, 1998. Disponível em:<[http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration\\_spa.htm](http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm)>. Acesso em: 09 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Educación para todos: el imperativo de la calidad. *Informe de Seguimiento de Educación para Todos en el Mundo*. París: Ediciones UNESCO, 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001501/150169s.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Educación de calidad para todos um assunto de derechos humanos. *II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC)*, Buenos Aires, 2007. Disponível em: <<http://www.unesco.org.uy/educacion/fileadmin/templates/educacion/archivos/EducaciondeCalidadparaTodos.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto de Estadísticas de la UNESCO. *Compendio Mundial de la Educación 2009 – Comparación de las estadísticas de educación em el mundo*. Montreal, Canadá, 2009. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/ged09-es.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

UNESPAR. Universidade Estadual do Paraná. Resolução nº 006/2006-CONG. Paranavaí, 07 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.fafipa.br/uploadfiles/files/files/resolucao-006-2006-cong-membros.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Universidade Estadual do Paraná. Portaria nº 058/2009-DG. Paranavaí, 27 nov. 2009. Disponível em: <http://www.fafipa.br/uploadfiles/files/files/portariacpa.pdf>. Acesso em 11 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Universidade Estadual do Paraná. *Relatório da Avaliação Institucional*, Paranavaí, 2011. Disponível nos arquivos da IES. Acesso em: 11 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Universidade Estadual do Paraná. *Relatório da Avaliação Institucional* . Paranavaí, 08 jun. 2012a. Disponível nos arquivos da IES. Acesso em: 11 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Universidade Estadual do Paraná. *Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2012-2016)*. Paranavaí, 2012b. Disponível em: <<http://www.unespar.edu.br/>> Acesso em 13 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Universidade Estadual do Paraná. *Projeto Político Institucional - PPI*. Aprovado pelo Conselho Universitário Provisório em 21 de maio de 2012. Paranavaí, maio de 2012c. Disponível em: <<http://www.unespar.edu.br/>>. Acesso em 13 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Universidade Estadual do Paraná. *Relatório da Avaliação Institucional*. Paranavaí, 07 jun. 2013a. Disponível nos arquivos da IES. Acesso em: 11 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Universidade Estadual do Paraná. *Estatuto da Universidade Estadual do Paraná*. Paranavaí, 2013b. Disponível em: < <http://www.unespar.edu.br/>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Universidade Estadual do Paraná. *Relatório da Avaliação Institucional* . Paranavaí, 07 mar. 2014a. Disponível nos arquivos da IES. Acesso em 11 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Universidade Estadual do Paraná. *Relatório do Perfil do Quadro Docente da Universidade Estadual do Paraná*. Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – PROGESP. Paranavaí, set. 2014b.

VAN VUGHT, F. Combining planning and the Market: an analysis of the government towards higher education in the Netherlands. *Higher Education Policy*, v.10, n.3, p 211-224, 2007.

WEBER, S. Avaliação e Regulação da Educação Superior: Conquistas e Impasses. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1247-1269, out./dez. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 19 fev. 2015.

ZAR, J. H. *Biostatistical Analysis*. São Paulo: Prentice Hall, 1998.

## ANEXO 1

**Anexo 1.** Média e desvio padrão da satisfação dos professores da IES nos anos de 2012 e 2013.

Dimensões Avaliadas pelos Professores	2012		2013	
	$\mu$	dp	$\mu$	dp
<b>Dimensão 0 – Autoavaliação Professor</b>				
1. Adoto livros e materiais atuais e que correspondem ao Plano de Ensino?	4,63	0,69	4,69	0,51
2. Adoto método de avaliação adequado?	4,59	0,64	4,60	0,54
3. Apresento a matéria com clareza, domínio expositivo e didática?	4,54	0,66	4,65	0,53
4. Cumpro o prazo estabelecido no calendário acadêmico para entrega das notas e freqüências?	4,21	0,89	4,39	0,74
5. Disponibilizo o Plano de Ensino nas primeiras semanas de aula?	4,85	0,56	4,90	0,33
6. Esclareço dúvidas sempre que requisitado?	4,83	0,55	4,80	0,43
7. Estimulo o interesse, a participação e o respeito mútuo?	4,70	0,61	4,78	0,44
8. Posso um bom relacionamento com os alunos?	4,70	0,59	4,64	0,60
9. Preparo a aula antecipadamente? (Professor)	4,69	0,60	4,75	0,43
10. Sou assíduo e pontual?	4,69	0,63	4,67	0,61
11. Utilizo bem o tempo em sala de aula?	4,60	0,64	4,63	0,53
12. Utilizo materiais de apoio e recursos pedagógicos adequados nas aulas?	4,39	0,72	4,61	0,51
<b>Média</b>	<b>4,61</b>	<b>0,64</b>	<b>4,67</b>	<b>0,61</b>

Dimensão 1 - A Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)	2012		2013	
	$\mu$	dp	$\mu$	dp
13. Tem conhecimento a respeito do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da IES?	3,44	1,17	3,70	1,10
14. Tem conhecimento a respeito do Plano Pedagógico Institucional (PPI) da IES? (Professor)	3,47	1,18	3,77	1,08
15. A expansão institucional e demais propostas descritas no PDI, estão coerentes com a realidade institucional?	3,43	0,96	3,81	1,11
16. A IES utiliza o PDI como documento de referência para elaboração de programas e projetos visando a dar cumprimento às políticas institucionais?	3,41	1,12	3,71	1,02
17. A IES utiliza os resultados da auto-avaliação como subsídios para a revisão permanente do PDI?	3,32	1,22	3,50	1,18
18. A IES utiliza os resultados das avaliações externas como subsídios para a revisão permanente do PDI?	3,30	1,14	3,64	1,07
19. As políticas para extensão, enunciadas no PDI e/ou PPI, estão implantadas?	3,25	1,13	3,60	1,07
20. As políticas para a gestão acadêmica, enunciadas no PDI e/ou PPI, estão implantadas?	3,36	1,02	3,55	1,01
23. As políticas para o ensino, enunciadas no PDI e/ou PPI, estão implantadas?	3,46	0,98	3,73	0,93
24. Há articulação entre o PDI e o PPI nas políticas de ensino?	3,50	1,01	3,83	0,84
25. Há articulação entre o PDI e o PPI nas políticas de extensão?	3,29	1,12	3,67	1,00
26. Há articulação entre o PDI e o PPI nas políticas de Gestão Acadêmica?	3,33	1,08	3,78	1,03
27. Há coerência das propostas do PDI com a realidade institucional e o cumprimento do cronograma?	3,42	1,08	3,78	0,99
<b>Média</b>	<b>3,38</b>	<b>1,09</b>	<b>3,69</b>	<b>1,03</b>

Dimensão 2 - A Política para o Ensino, Pesquisa, a Pós-Graduação e a Extensão	2012		2013	
	$\mu$	dp	$\mu$	dp

28. As políticas institucionais de Extensão e formas de operacionalização são coerentes com as políticas constantes dos documentos da IES (PDI, PPI, etc.)?	3,56	1,16	3,92	1,16
29. As políticas para o ensino na graduação e sua operacionalização são coerentes com as políticas constantes dos documentos oficiais da IES (PDI, PPI, etc.)?	3,94	0,94	3,92	0,98
30. As políticas para o ensino na pós-graduação (lato-sensu) e sua operacionalização são coerentes com as políticas constantes dos documentos oficiais da IES (PDI, PPI, etc.)?	3,70	1,04	3,92	0,95
31. Existe articulação entre o PPI e os Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC) na IES?	3,87	1,06	3,95	0,92
32. Há uma vinculação da especialização (lato sensu) com a formação e as demandas regionais?	3,59	1,16	3,97	0,89
33. Há uma vinculação das atividades de extensão com a formação e sua relevância na comunidade?	3,52	1,14	3,62	1,17
<b>Média</b>	<b>3,69</b>	<b>1,08</b>	<b>3,88</b>	<b>1,01</b>

Dimensão 3 - A Responsabilidade Social da Instituição	2012		2013	
	$\mu$	dp	$\mu$	dp
34. Existem ações que estimulam a relação da IES com o setor público, produtivo e mercado de trabalho?	3,46	1,16	3,97	0,89
35. Existem na IES atividades de responsabilidade social na extensão?	3,36	1,13	3,54	1,25
36. Existem na IES atividades de responsabilidade social no ensino?	3,51	1,07	3,77	1,07
37. Existem políticas de Responsabilidade Social na IES?	3,40	1,15	3,70	1,25
<b>Média</b>	<b>3,43</b>	<b>1,12</b>	<b>3,74</b>	<b>1,11</b>

Dimensão 4 - A Comunicação com a Sociedade	2012		2013	
	$\mu$	dp	$\mu$	dp
38. A IES transmite satisfatoriamente sua imagem para a sociedade?	3,13	1,08	3,26	1,14
39. Há canais de comunicação e sistemas de informação (portal, jornal, mural, intranet, entre outros) para a comunidade acadêmica?	3,11	1,15	3,47	1,08
40. Há canais de comunicação e sistemas de informação (sites, publicações em jornais, etc) para com a sociedade?	3,33	1,17	3,48	1,14
<b>Média</b>	<b>3,19</b>	<b>1,13</b>	<b>3,40</b>	<b>1,12</b>

Dimensão 5 - As Políticas de Pessoal (Docente)	2012		2013	
	$\mu$	dp	$\mu$	dp
41. A IES executa os dispositivos legais existentes no Plano de Carreira do Magistério Superior?	3,74	1,09	4,15	0,93
42. Existem políticas de capacitação e de acompanhamento do trabalho docente voltadas para apoiar a qualificação e o acompanhamento dos professores?	3,12	1,13	3,46	0,98
43. O Plano de Carreira está definido e regulamentado por dispositivos legais e efetivamente implantado?	4,19	1,00	4,33	0,89
<b>Média</b>	<b>3,68</b>	<b>1,07</b>	<b>3,98</b>	<b>0,93</b>

Dimensão 6 - Organização e Gestão da Instituição	2012		2013	
	$\mu$	dp	$\mu$	dp
44. Chefia de Gabinete	3,75	0,99	4,12	0,94
45. Como você avalia a atuação da COPERTIDE?	3,68	0,89	3,94	0,86
46. Como você avalia a atuação do seu Colegiado de Curso?	3,91	1,07	4,02	0,97
47. Como você avalia o funcionamento da IES quanto ao Sistema de Informação, Comunicação e Recuperação de Normas Acadêmicas?	3,03	0,98	3,52	1,11

48. Como você avalia o funcionamento, a representação e a autonomia do Conselho de Coordenadores?	3,71	1,03	3,87	0,97
49. Como você avalia o funcionamento, a representação e a autonomia do Conselho Superior (Congregação)?	3,36	1,05	3,49	1,17
50. Divisão Administrativa	3,44	0,92	3,75	0,98
51. Divisão de Ensino e Pesquisa	3,81	0,93	3,94	0,99
52. Divisão de Extensão e Cultura	3,16	1,11	3,34	1,18
53. Divisão de Planejamento	3,32	0,89	3,55	1,07
59. Divisão de Sistemas de Informação (Informática)	3,37	1,03	3,52	1,10
54. Protocolo	3,48	0,91	3,45	1,18
55. Seção de Ensino e Assuntos Acadêmicos	3,57	0,90	3,78	1,07
56. Seção de Extensão	3,13	1,06	3,46	1,10
57. Seção de pós-graduação (Lato sensu)	3,40	0,96	3,76	0,88
58. Seção de Pesquisa	3,63	1,00	3,87	0,96
59. Seção de Pessoal	3,62	0,87	3,75	1,07
60. Secretaria Acadêmica	3,45	1,04	3,84	0,88
61. Telefonia	3,55	0,96	4,10	0,87
<b>Coordenação de Ensino</b>				
62. A qualidade do atendimento deste setor é satisfatória?	3,84	0,88	4,12	0,95
63. As informações fornecidas pelos funcionários são satisfatórias?	3,82	0,92	4,02	1,03
64. O horário de atendimento é satisfatório?	3,90	1,00	4,20	0,86
<b>Coordenação de Curso</b>				
65. Mantém contato permanente com os alunos e está solícito a ajudá-los com problemas pertinentes?	4,06	1,07	4,18	0,99
66. Mantém um controle do andamento das aulas e cobra alunos e professores quando necessário?	4,10	1,01	4,19	0,97
67. Organiza-se de tal forma a oferecer facilidade no atendimento?	4,03	1,07	4,10	1,10
68. Possui horário definido de atendimento e cumpre-o rigorosamente?	3,95	1,06	3,89	1,18
69. Promove o curso articulando congressos, palestras, seminários, visitas técnicas, etc.?	3,78	1,19	3,80	1,28
<b>Direção</b>				
70. Como você avalia a atuação da Direção da IES?	3,65	0,92	4,16	0,93
<b>Média</b>	<b>3,62</b>	<b>0,98</b>	<b>3,84</b>	<b>1,02</b>

Dimensão 7 – Infraestrutura física	2012		2013	
	μ	dp	μ	dp
<b>Salas de aula</b>				
71. Acústica	3,00	1,10	3,19	1,11
72. Espaço Físico	3,36	0,95	3,67	0,97
73. Iluminação	3,42	0,90	3,65	0,90
74. Limpeza e Higiene	3,58	0,86	3,76	0,87
75. Mobiliário (carteiras, mesa, quadro, etc.)	3,08	1,02	3,44	1,02
76. Ventilação	3,08	1,11	3,06	1,14
<b>Fotocópias</b>				
77. Agilidade no atendimento	3,19	1,00	2,59	1,24
78. Atendimento dos Funcionários	3,54	0,97	2,92	1,26
79. Horário de Funcionamento	3,39	1,05	2,77	1,22
80. Preços praticados	3,49	0,97	2,77	1,22
81. Qualidade do serviço	3,46	0,94	2,92	1,22
<b>Sanitários</b>				
82. A quantidade de pias e vasos sanitários disponíveis	2,98	1,18	3,16	1,04
83. Higiene e manutenção dos sanitários	2,86	1,07	3,02	1,19
84. Localização dos banheiros	2,91	1,12	3,17	1,20

85. Quantidade de banheiros	2,88	1,05	3	1,14
<b>Biblioteca</b>				
86. A sistemática de acesso ao acervo	2,50	1,30	2,71	1,25
87. Ambiente (Iluminação, Ventilação, Acústica, Limpeza e Higiene)	2,76	1,25	3,04	1,12
88. Espaço Físico	2,89	1,18	3,02	1,25
89. Horário de atendimento	2,78	1,21	3,54	1,22
90. Mobiliário (mesas, cadeiras, estantes, etc.)	2,82	1,07	2,96	0,99
91. Qualidade de atendimento dos funcionários	3,24	1,04	3,44	1,12
92. Quantidade de obras disponíveis para empréstimo na sua área	2,42	1,13	2,64	1,02
93. Quantidade e qualidade de periódicos na área do seu curso	2,32	1,19	2,34	1,09
<b>Área de conveniência</b>				
94. Como você avalia o aspecto externo da IES (Jardinagem, pintura prédios, etc.)?	3,08	0,97	3,18	0,97
95. Como você avalia o estacionamento da FAFIPA?	3,55	0,94	3,75	0,93
96. Como você avalia os corredores e passarelas da FAFIPA?	3,02	1,07	3,32	0,97
<b>Cantina</b>				
97. Agilidade no atendimento	3,21	1,07	3,48	1,01
98. Higiene e limpeza do local	3,71	1,01	3,83	0,97
99. Horário de atendimento	2,98	1,03	2,83	0,97
100. Mobiliário (mesas, cadeiras, etc).	3,47	1,03	3,69	0,87
101. Preços praticados	3,60	0,85	3,59	0,97
102. Qualidade do atendimento dos funcionários	3,68	0,97	3,66	0,98
103. Qualidade dos produtos comercializados	3,65	0,94	3,75	0,90
104. Sanitários	2,65	1,07	2,89	1,14
105. Ventilação	3,28	1,01	3,37	1,06
<b>Média</b>	<b>3,13</b>	<b>1,04</b>	<b>3,20</b>	<b>1,07</b>

Dimensão 8 – Planejamento e Avaliação (Auto avaliação institucional)	2012		2013	
	$\mu$	dp	$\mu$	dp
106. Existe articulação entre os resultados das avaliações externas e os da autoavaliação?	3,28	1,04	3,58	1,20
107. Existem ações acadêmico-administrativas em função dos resultados da autoavaliação?	3,27	1,06	3,54	1,18
108. Existem ações acadêmico-administrativas em função dos resultados das Avaliações Externas?	3,27	1,02	3,59	1,24
109. Existe participação da comunidade acadêmica, divulgação e análise dos resultados da auto-avaliação de forma adequada?	3,75	0,99	3,89	1,03
<b>Média</b>	<b>3,39</b>	<b>1,02</b>	<b>3,65</b>	<b>1,162</b>