

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

**POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE
DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO
(1983 – 2016)**

PAULO ANDRÉ DE SOUZA

**MARINGÁ
2016**

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

**POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE
DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO
(1983 – 2016)**

PAULO ANDRÉ DE SOUZA

**MARINGÁ
2016**

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

**POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE
DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO
(1983 – 2016)**

Tese apresentada por **PAULO ANDRÉ DE SOUZA** 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
2016**

S763p

SOUZA, Paulo André

Políticas de Avaliação da Qualidade do Ensino Superior Brasileiro.

Paulo André de Souza. Maringá-Pr: UEM-Universidade Estadual de Maringá, 2016.

173p.

Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá

Área de Concentração: Educação

Orientador: Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo

1. Educação. 2. Ensino Superior. 3. Avaliação da Qualidade. I UEM. II. Título.

CDD 22ª Ed. 378.981

NBR 12899 - AACR/2

PAULO ANDRÉ DE SOUZA

**POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE
DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO
(1983 – 2016)**

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Dr.: Mário Luiz Neves de Azevedo – Orientador – UEM

Prof^o. Dr.: Edmar Bonfim de Oliveira – UNESPAR

Prof^a. Dr^a: Ednéia Regina Rossi – UEM

Prof^a. Dr^a: Jani Alves da Silva Moreira – UEM

Prof^a. Dr^a: Maria do Carmo de Lacerda Peixoto – UFMG

Maringá, 16 de dezembro de 2016.

Aos meus pais,
Joemio Pereira de Souza e Maria Flauzino de Souza.

Ao meu irmão,
Fábio Marcelo de Souza.

À minha esposa,
Silvana Maria de Souza Pinto.

Às minhas filhas,
Isabella Gomes de Souza e Heloísa Gomes de Souza.

AGRADECIMENTOS

Toda caminhada se inicia com o primeiro passo e muitos são aqueles que acompanham nossa jornada, todos dignos de nossa gratidão, mesmo aqueles que nos prejudicam e atrapalham, pois nos ensinam a como não agir perante o próximo.

Felizmente é maior a quantidade de pessoas que nos apoiam, assim é impossível citar a todos neste singelo momento, desta forma alguns merecem destaque especial. Assim, além de dedicar este trabalho a meus familiares; aos meus pais, Joemio Pereira de Souza e Maria Flauzino de Souza; ao meu irmão, Fábio Marcelo de Souza; à minha esposa, Silvana Maria de Souza Pinto; e às minhas filhas, Isabella Gomes de Souza e Heloísa Gomes de Souza, quero também agradecê-los por sempre estarem ao meu lado e me apoiarem incondicionalmente.

Também quero agradecer um grande amigo, Ivan Dias da Motta, sempre presente na minha jornada.

Por fim, um agradecimento todo especial ao meu orientador Mário Luiz Neves de Azevedo, um ser humano fantástico e professor irrepreensível, que com suas ideias pode contribuir para o meu crescimento como pessoa, gestor da educação e pesquisador.

À medida que as revoluções seguiam seu curso e as instituições se afastavam do antigo regime, o governo dos homens tornava-se mais difícil. Necessitava-se de regras mais minuciosas, mecanismos mais numerosos e mais delicados. (COULANGES, 2002, p. 353)

SOUZA, Paulo André de. **POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO (1983 – 2016)**. 173 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Mário Luiz Neves de Azevedo. Maringá, 2016.

RESUMO

A presente tese tem por objetivo estudar as movimentações políticas, sociais e educacionais que influenciaram as políticas de avaliação de qualidade do ensino superior brasileiro, bem como a influência destas na construção de propostas no cenário educacional do país. A educação, para que possa garantir os efeitos transformadores que são fundamentais e a que se propõe, necessita ser de qualidade. No Brasil as discussões em torno da questão da qualidade da educação, em especial do ensino superior, são muito recentes, ocorrem há aproximadamente quarenta anos. Um período curto, quando se pensa na totalidade da história do ensino superior brasileiro. Mesmo porque nesse lapso temporal ocorreram muitos avanços e retrocessos, principalmente devido à atuação dos agentes políticos e educacionais que estiveram à frente dos processos de construção e implementação da avaliação do ensino superior. No desenvolvimento da pesquisa procurou-se estudar, explicitar e explicar os fenômenos políticos, sociais e educacionais que incidiram sobre o objeto de estudo – avaliação da qualidade do ensino superior. No decorrer da pesquisa identificaram-se três grandes momentos históricos: a) sistematização da política de avaliação do ensino superior (1983-1994); b) estruturação da política de avaliação do ensino superior (1995-2003); e c) consolidação da política de avaliação do ensino superior (2004-2016). Os estudos destes três momentos históricos sempre considerou a movimentação nas áreas políticas, sociais e educacionais que influenciaram diretamente: o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU); a Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior (CNRES); o Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior (GERES); o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB); o Exame Nacional de Cursos (ENC); o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); e, o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES), sendo último ainda objeto de um moroso processo legislativo, que responsável por seu direcionamento final. Durante todo o período estudado foi possível observar que os programas e comissões eram muito voláteis. Observou-se mais, quando ocorria a eleição de um novo Presidente da República ou a substituição do Ministro da Educação o sistema de avaliação do ensino superior que estava em vigor ou a comissão encarregada de elaborar propostas eram substituídos. A eleição para Presidente da República é sazonal, com períodos pré-definidos, mas o Ministro da Educação pode ser demitido a qualquer tempo, portanto, no modelo atual, não é possível assegurar a continuidade de um sistema avaliativo, o que impede, senão pelo menos dificulta a comparação entre resultados; não sendo possível aferir se houve ou não uma melhoria da qualidade do ensino superior há longo prazo. O estudo mostrou a necessidade da existência de políticas de avaliação do ensino superior como forma de assegurar a qualidade da educação que é oferecida pelas diferentes instituições de ensino superior por todo o país. Contudo, tais políticas devem ser contínuas e não estarem sujeitas a ingerências políticas na construção e condução dos processos, sob pena de rápidas e injustificáveis alterações no sistema, o que prejudica a aferição e leitura dos resultados que garantam o oferecimento, a toda sociedade brasileira, de uma educação de qualidade.

Palavras-chave: Educação; Ensino superior; Avaliação da qualidade.

SOUZA, Paulo André de. **POLICIES FOR THE EVALUATION OF THE QUALITY OF BRAZILIAN HIGHER EDUCATION (1983 - 2016)**. 173 p. Thesis (Doctorate in Education) – State University of Maringá. Supervisor: Mário Luiz Neves de Azevedo. Maringá, 2016.

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to study the political, social and educational movements that have influenced the policies of quality evaluation of Brazilian higher education, as well as their influence in the construction of proposals in the educational scenario of the country. Education, in order to guarantee the transforming effects that are fundamental and what it proposes, needs to be of quality. In Brazil, discussions about the quality of education, especially in higher education, are very recent, occurring about 40 years ago. A short period, when one thinks of the entire history of Brazilian higher education. Even though in this time period there were many advances and setbacks, mainly due to the performance of political and educational agents who were at the forefront of the processes of construction and implementation of higher education evaluation. In the development of the research, we tried to study, explain and explain the political, social and educational phenomena that focused on the object of study - evaluation of the quality of higher education. During the research three major historical moments were identified: a) systematization of the policy of evaluation of higher education (1983-1994); B) structuring of the higher education evaluation policy (1995-2003); And c) consolidation of the higher education evaluation policy (2004-2016). The studies of these three historical moments always considered the movement in the political, social and educational areas that influenced directly: the Program of Evaluation of the University Reformation (PARU); The National Commission for the Reform of Higher Education (CNRES); The Executive Group for the Reformulation of Higher Education (GERES); The Program of Evaluation of Brazilian Universities (PAIUB); O National Examination of Courses (ENC); The National System for the Evaluation of Higher Education (SINAES); And the National Institute of Supervision and Evaluation of Higher Education (INSAES). The latter is still subject to a lengthy legislative process, which is responsible for its final direction. Throughout the studied period it was possible to observe that the programs and commissions were very volatile. It was further noted that when the election of a new President of the Republic or the replacement of the Minister of Education took place, the system of evaluation of higher education that was in force or the committee in charge of preparing proposals was replaced. The election for President of the Republic is seasonal, with pre-defined periods, but the Minister of Education can be dismissed at any time, so in the current model, it is not possible to ensure the continuity of an evaluation system, which Less difficult to compare results; It is not possible to gauge whether or not there has been an improvement in the quality of higher education for the long term. The study showed the need for policies to evaluate higher education as a way to ensure the quality of education offered by different institutions of higher education throughout the country. However, such policies must be continuous and not subject to political interference in the construction and conduct of the processes, under penalty of rapid and unjustifiable changes in the system, which impairs the benchmarking and reading of the results that guarantee the offer, to all Brazilian society, quality education.

Keywords: Education; Higher education; Quality assessment

ABREVIATURAS E SIGLAS

ABESC	Associação Brasileira das Escolas Católicas
ABRUEM	Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais
ANDES	Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANUP	Associação Nacional das Universidades Públicas
APE	Academia Paulista de Educação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CC	Conceito de Curso
CI	Conceito Institucional
CNRES	Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CONAPES	Comissão Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior
CONAV	Comissão Nacional de Orientação da Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
GERES	Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior
IDD	Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados
IDES	Índice do Desenvolvimento do Ensino Superior
IES	Instituição de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira
INSAES	Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior
LDB	Lei das Diretrizes e Bases da Educação
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAIUB	Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRC	Partido Revolucionário Comunista
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC/SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

SESu	Secretaria de Educação Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UFCE	Universidade Federal do Ceará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UnB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESA	Universidade Estácio de Sá
UNICAMP	Universidade de Campinas
UNIVAP	Universidade do Vale do Paraíba

LISTA DE QUADROS

QUADRO	DESCRIÇÃO	PÁG.
Quadro 01	– Produção bibliográfica de Esther de Figueiredo Ferraz (principais publicações)	52
Quadro 02	– Trajetória de formação, política e profissional da Ministra da Educação Esther de Figueiredo Ferraz de 1936 a 1985 (principais atividades)	53
Quadro 03	– Trajetória política e profissional do Ministro da Educação Marco Antônio de Oliveira Maciel de 1960 a 1982 (principais atividades)	60
Quadro 04	– Produção bibliográfica de Marco Antônio de Oliveira Maciel de 1969 a 1985 (principais publicações)	61
Quadro 05	– Membros Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior (CNRES)	66
Quadro 06	– Ministros da Educação no período de 1985 a 1991	70
Quadro 07	– Trajetória política e profissional do Ministro da Educação Jorge Konder Bornhausen de 1967 a 1991 (principais atividades)	73
Quadro 08	– Produção bibliográfica de Jorge Konder Bornhausen de 1983 a 1986 (principais publicações)	73
Quadro 09	– Membros do Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior – GERES	74
Quadro 10	– Período de permanência no cargo dos Ministros da Educação do Brasil, no período de 1986 a 1995	83
Quadro 11	– Evolução do número de instituições de ensino por dependência administrativa – período 1986 a 1993	84
Quadro 12	– Trajetória política e profissional do Ministro da Educação e do Desporto Murílio de Avellar Hingel de 1952 a 1986 (principais atividades)	86
Quadro 13	– Membros da comissão que instituiu o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras – PAIUB	88
Quadro 14	– Membros do comitê assessor	88
Quadro 15	– Trajetória política e profissional do Ministro da Educação Paulo Renato de Souza de 1970 a 1994 (principais atividades)	98
Quadro 16	– Período de permanência no cargo dos Ministros da Educação do Brasil (ordenada a partir do maior tempo de permanência no cargo)	99
Quadro 17	– Evolução do número de instituições de ensino por dependência administrativa – período 1986 a 1993	103
Quadro 18	– Trajetória política e profissional do Ministro da Educação Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque de 1966 a 2003 (principais atividades)	116
Quadro 19	– Produção bibliográfica de Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque de 1996 a 2003 (principais publicações)	116
Quadro 20	– Membros da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior – CEA	120
Quadro 21	– Membros do Grupo de Trabalho Interministerial – GTI	123
Quadro 22	– Trajetória política e profissional do Ministro da Educação Tarso Fernando Herz Genro de 1966 a 2004 (principais atividades)	128
Quadro 23	– Produção bibliográfica de Tarso Fernando Herz Genro de 1978 a 1999 (principais publicações)	128
Quadro 24	– Evolução do número de instituições de ensino por dependência administrativa – período 2002 a 2004	142
Quadro 25	– Trajetória política e profissional do Ministro da Educação Fernando Haddad de 1981 a 2005 (principais atividades)	146
Quadro 26	– Produção bibliográfica de Fernando Haddad de 1981 a 2005 (principais publicações)	147
Quadro 27	– Trajetória política e profissional do Ministro da Educação Aloizio Mercadante Oliva de 1973 a 2012 (principais atividades)	149
Quadro 28	– Produção bibliográfica de Aloizio Mercadante Oliva de 1973 a 2013 (principais publicações)	150
Quadro 29	– Tramitação do Projeto de Lei nº 4.372/2012 na Câmara dos Deputados	152
Quadro 30	– Disposição legislativa do Projeto de Lei nº 4.372/2012, que institui o INSAES	154
Quadro 31	– Ministros da Educação no período de 03 de fevereiro de 2014 aos dias atuais	156

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. EDUCAÇÃO, QUALIDADE, GLOBALIZAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DA AVALIAÇÃO NO BRASIL	30
2. SISTEMATIZAÇÃO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR (1983-1994)	47
2.1. Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) e sua importância para a política de avaliação	48
2.1.1. Influência da Ministra da Educação e Cultura no PARU	50
2.2. Criação da Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior (CNRES)	56
2.3. Instituição do Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior (GERES)	71
2.4. Antecedentes políticos do Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB)	79
2.4.1. Instituição do Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB)	87
3. ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR (1995-2003)	93
3.1. Antecedentes políticos do Exame Nacional de Cursos (ENC)	93
3.2. Influência do Ministro da Educação no Exame Nacional de Cursos	97
3.3. Institucionalização do Exame Nacional de Cursos	104
4. CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR (2004-2016)	114
4.1. Antecedentes políticos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)	115
4.2. SINAES e as polêmicas com o Ministro da Educação	120
4.3. SINAES e as novas polêmicas com o novo Ministro da Educação	127
4.4. Comparações entre o SINAPES e o SINAES	133
4.5. SINAES e a política de avaliação da qualidade	139
4.6. Novo Ministro da Educação e a continuidade do SINAES	145
4.7. Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES) e a política de avaliação da qualidade	148
CONCLUSÃO	157
REFERÊNCIAS	164

INTRODUÇÃO

O interesse em estudar a política de avaliação do ensino superior brasileiro surgiu durante uma reunião do conselho superior de ensino de uma instituição privada, quando na oportunidade um consultor, vindo de Brasília/DF, passou uma tarde inteira explicando uma nova proposta avaliativa do ensino superior a ser adotada pelo Ministério da Educação denominada de Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior – SINAPES. Todavia, no mês seguinte, ao executar as atividades institucionais inerentes à nova sistemática de avaliação, a mesma se apresentou sob a denominação de SINAES. Num primeiro momento acreditou-se que o consultor brasileiro havia se equivocado na grafia. Outra hipótese seria a de que as anotações realizadas durante a palestra é que estariam com a grafia errada, ou seja, seria SINAES e não SINAPES, como anotado. Pouco tempo depois se verificou que nenhuma das hipóteses estava correta, uma vez que não havia equívocos na explanação do consultor ou nas anotações. O que ocorreu foi que o governo, num primeiro momento havia proposto o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior – SINAPES, mas ao longo do processo legislativo se transformou em Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.

A transmutação do sistema SINAPES em SINAES despertou a curiosidade em pesquisar e analisar a constituição das propostas de avaliação da qualidade para o ensino superior brasileiro, oportunidade em que se constatou que a implantação de cada nova proposta avaliativa coincidia com as mudanças de governo e, conseqüentemente, com a troca do Ministro da Educação.

Além das questões acima elencadas, a análise das políticas de avaliação da qualidade do ensino superior é fundamental para compreensão de como o Estado brasileiro tem enfrentado tão importante questão para a sociedade contemporânea, num momento histórico em que o conhecimento acadêmico adquiriu um papel de grande destaque. Isso porque o ensino como um todo e o ensino superior, em especial, são indispensáveis para o cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa

do Brasil, no termos do art. 3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), quais sejam: a construção uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A par destas questões, a sociedade está cada vez mais complexa, como resultado de implicações nas relações humanas e sociais, que exigem instrumentos cada vez mais capazes de aferir resultados que permitam aquilatar se o desempenho acadêmico dos estudantes e das instituições de ensino superior têm sido satisfatórios, a partir de diversos critérios e indicadores previamente estabelecidos pelos agentes educacionais e políticos.

Retornado ao cerne da questão, de imediato é necessário destacar dois aspectos: o primeiro é que a análise das políticas de avaliação da qualidade deve ser realizada com a máxima isenção para que não ocorram análises e conclusões enviesadas. O segundo é que o período histórico estudado compreende os anos de 1983 a 2016, ou seja, tem como ponto de partida o momento histórico em que no Brasil se encerra um regime estabelecido sob a égide de uma ditadura militar, sendo a análise concluída com o estudo das propostas avaliativas da atualidade.

O período estudado caracteriza uma abordagem historiográfica muito recente, permitindo que muitas vezes o leitor tenha participado ativamente ou, ao menos, tenha sido testemunha, da construção e implementação das várias políticas de avaliação da qualidade do ensino superior brasileiro, bem como dos processos de avaliação. Tudo isso na qualidade de agente educacional e/ou como agente político, sendo que tal proximidade e/ou participação favorece que cada um tenha, portanto, seu próprio ponto de vista, críticas e, porque não dizer, posicionamento ideológico a respeito do tema.

A presente pesquisa, a partir de sua perspectiva histórica, procura demonstrar a busca da sociedade por estruturas que lhe garanta melhorias e maior desenvolvimento, o que no entendimento de Mills, (1982, p. 179) pode ser assim explicitado:

[...] os homens buscam, em toda parte, saber onde estão, para onde vão, e o que – se houver alguma coisa – podem fazer sobre o presente como história e o futuro como responsabilidade. Tais questões não podem ser respondidas de uma vez por todas. Cada período proporciona suas próprias respostas.

A busca, a que se refere Mills (1982), é inerente a todo ser humano, enquanto ser social, numa perspectiva aristotélica: “O homem é, por sua natureza, [...] uma animal feito para a sociedade civil (ARISTÓTELES, 2008, p. 53). Essa mesma busca é necessária para os avanços da sociedade, os quais são obtidos por meio de diversos instrumentos, dentre eles os estudos científicos, que possuem papel preponderante em todo este contexto, pois trazem respostas a muitas questões.

Tem-se ainda a afirmação de Weber (2011, p. 37): “Sem dúvida nenhuma, o progresso científico é um fragmento, o mais importante, do processo de intelectualização a que estamos submetidos desde milênios”. O papel da razão nas questões humanas e ideia do indivíduo como centro do processo são temas relevantes que os cientistas do século XX e XXI herdaram dos filósofos do Iluminismo (MILLS, 1982).

Dando vazão a todo este ideário, as análises das políticas de avaliação do ensino superior, no período de 1983 a 2016, podem ser feitas a partir de uma exploração dialética da atuação dos agentes políticos e educacionais, correlacionando com as políticas de avaliação do ensino superior e suas implicações na construção de um ensino superior de qualidade.

Uma advertência: não serão analisadas as políticas de avaliação da qualidade do ensino superior brasileiro no que tange à sua importância enquanto instrumento em si, mas tão somente quanto a atuação dos agentes políticos e educacionais nesta construção, com ênfase nos Ministros da Educação, uma vez que são os principais propulsores da criação e implementação das citadas políticas. Melhor dizendo, será analisada principalmente a atuação dos Ministros da Educação na busca por melhoria das políticas de avaliação, em que pese à alta rotatividade destes agentes políticos, como será demonstrado ao longo da pesquisa.

Concentrar o estudo das políticas de avaliação nas figuras dos Ministros da Educação vem ao encontro da perspectiva da sociedade moderna na qual há uma singular transformação histórica do capitalismo, que resultou na desconstrução do *welfare state* e no retorno do agente ao centro do processo social, com proeminência da subjetividade individual e a exacerbação do individualismo, bem como a individualização do fazer político. Frisando que as ciências não se desenvolvem apenas com base em questões cognitivas dos agentes, mas também com base nas condições sociais (DALE, 2004). A articulação de todos estes aspectos pode ser analisada a partir do que Afonso (2004) chamou de “sociologia das políticas educacionais”, num cenário social em que os

valores passaram a ser contraditórios e as realidades movediças em ambientes temporários (MONTAGNER, 2007).

De qualquer maneira, as experiências vivenciadas por cada um dos Ministros da Educação na implementação das políticas de avaliação, somadas às suas experiências profissionais, políticas e sua formação acadêmica, foram fatores determinantes para a qualidade dos trabalhos desenvolvidos por cada um deles à frente do Ministério, na busca por melhores políticas de avaliação da qualidade do ensino superior brasileiro. A atuação dos Ministros pode ser referenciada a partir das palavras de Mills (1982, p. 175):

A vida do indivíduo não pode ser compreendida adequadamente sem referência às instituições dentro das quais sua biografia se desenrola. Pois esta biografia registra a aquisição, abandono, modificação e, de certa forma muito íntima, a passagem de um papel para outro. Os papéis variam: o da criança de certa família, o de companheiro de jogos num certo grupo de crianças, o estudante, o trabalhador, o capataz, o general, a mãe. Grande parte da vida humana consiste em desempenhar tais papéis dentro das instituições específicas. Para compreender a biografia de um indivíduo, devemos compreender a significação e o sentido dos papéis que desempenhou e desempenha; para compreendê-los devemos compreender as instituições de que são parte.

Portanto, tendo por supedâneo as realizações dos Ministros da Educação, enquanto ocupavam este cargo, é possível destacar e explicar as diversas políticas de avaliação da qualidade do ensino superior brasileiro a partir de uma relação de causalidade harmônica entre os fatos e a atuação dos agentes políticos e educacionais. Proposta que procura atender às necessidades das ciências sociais dando sentido às relações humanas, estabelecendo uma constante tempo e espaço para assegurar a ordenação dos fatos.

Há que se destacar que a história das políticas de avaliação não pode ser compreendida de forma linear, progressiva e de causalidade, mesmo porque os fatos “[...] não se concatenam em um todo coerente, coeso e atado por uma cadeia de inter-relações: esta construção é realizada a *posteriori* pelo indivíduo ou pelo pesquisador no momento em que produz um relato oral, uma narrativa” (MONTAGNER, 2007, p. 252).

Portando, é necessário observar o fazer e o sentido das realizações dos agentes políticos e educacionais traçando um paralelo com sua biografia, mesmo porque “Os acontecimentos biográficos são eventos em um fluxo social mais vasto, correspondem a abalos parciais cujo epicentro escapa ao ângulo de mirada do próprio agente” (MONTAGNER, 2007, p. 255). No mesmo sentido tem-se outra afirmação do mesmo autor:

A contribuição dos estudos biográficos, ou estudos na restituição fiel da experiência do sujeito e de sua interpretação do modo onde vive seria o enriquecimento do conhecimento sobre a sociedade, dando uma visão mais apurada dos processos históricos e sociais. (MONTAGNER, 2007, p. 248).

Todos estes aspectos asseguram o ineditismo da presente tese, qual seja, analisar as políticas de avaliação da qualidade do ensino superior brasileiro sob a perspectiva da atuação dos agentes educacionais e políticos, com ênfase nos Ministros da Educação. E, como qualquer outra tese, não está imune às críticas, que surgem principalmente a partir do referencial sob o qual são realizadas as análises, devendo o pesquisador estar preparado para enfrenta-las, mesmo porque este, ao realizar seus estudos e explicitar suas conclusões, termina por retratar sua forma peculiar de problematizar as questões. O entendimento exposto por Afonso (2004, p. 36) preconiza que:

[...] as políticas educacionais que são objeto de análise, não dispensa o investigador de assumir explicitamente os valores e visões do mundo que defende, ainda que eles, frequentemente, estejam em profunda divergência com o *status quo* que pretende compreender e problematizar.

Assim, adotando o entendimento de Afonso (2004), no presente caso as análises das questões, dados e informações que versam a respeito das políticas de avaliação da qualidade do ensino superior em correlação com a atuação dos agentes educacionais e políticos, poderiam ser feitas sob a perspectiva do pensamento do sociólogo Émile Durkheim, para o qual a sociedade tem preponderância sobre a

individualidade e subjetividade do indivíduo (MONTAGNER, 2007). Ou ainda, sob a perspectiva de Max Weber que busca entender os sentidos e valores presentes nas ações do indivíduo na sua vida em sociedade (MONTAGNER, 2007). Contudo, optou-se em adotar uma linha de estudo que mais se aproxima da perspectiva de Marx, o qual busca analisar “aparências do modo como à sociedade se presta e descrever os mecanismos dialéticos de funcionamento e transformação da realidade material em que vive o indivíduo.” (MONTAGNER, 2007, p. 241).

Uma vez estabelecido os motivos e critérios da opção em se estudar as políticas de avaliação do ensino superior sob a perspectiva da atuação dos agentes políticos e educacionais, com ênfase nos Ministros da Educação faz-se necessária uma explicitação dos motivos determinantes para a escolha do período estudado, tenha como marco inicial o ano de 1983. A primeira razão é que neste ano foi instituída o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), o qual foi a gênese das políticas de avaliação do ensino superior brasileiro.

Além disso, a década de 80 foi muito marcante na história social, política, educacional e econômica de todo o mundo, o mesmo ocorrendo no Brasil, tudo isso devido a muitas implicações provenientes do fenômeno da Globalização.

No Brasil, em especial, o país deixou de ser governado por uma ditadura militar, como já afirmado, para assumir uma condição de construção democrática e, naquele momento a educação também começava a ter um papel de maior destaque para toda a sociedade. Analisando os antecedentes e as consequências deste momento histórico tão delicado para a sociedade brasileira, Garcia Junior (2004) esboça o seguinte ponto de vista:

[...] paradoxalmente, durante a ditadura militar foram criados novos centros de pesquisa e programas de pós-graduação, que permitiram a multiplicação de monografias e de estudos empíricos inovadores e de alta qualidade, em diálogo constante com a literatura internacional mais avançada, enquanto o retorno às normas democráticas se fez acompanhar de uma perda de fôlego em várias frentes de trabalho abertas, sobretudo se considerarmos os estudos de grupos de origem popular na cidade e no campo. Talvez esse desenvolvimento das ciências sociais sob condições políticas extremamente adversas se deva ao fato de muitos terem se consagrado à pesquisa empírica apenas por falta de possibilidades de seguirem carreiras políticas ou na alta administração (GARCIA JÚNIOR, 2004, p. 286).

A efervescência deste momento histórico e político exigiam que o país tivesse uma educação de qualidade, pelo que a avaliação da qualidade do ensino superior passou a figurar como um dos eixos estruturantes das reformas da administração pública e educacionais, propagadas por um Estado que assumiu um viés avaliador, realizando mudanças significativas no eixo do ensino superior e nas políticas públicas voltadas à educação, como bem se depreende das palavras de Afonso (2013, p. 44): “Com a visibilidade social e a importância política crescente que foi adquirindo ao longo da década de 1980, a avaliação transformou-se num dos eixos estruturantes das políticas educacionais”.

Tem-se ainda o entendimento de Barroso (2005), que assegura que a partir dos anos 80 houve uma reestruturação do Estado, tendo a educação um papel central nas políticas, gerando a necessidade de avaliar a qualidade do ensino superior. Além disso, a avaliação também foi utilizada como forma de justificar a regulação, bem como as propostas de modernização do Estado, no que tange as políticas educacionais, assumindo uma postura voltada a atender à lógica do mercado, preconizada pelo fortalecimento da Globalização:

No domínio da educação, a influência das ideias neoliberais fez-se sentir quer por meio de múltiplas reformas estruturais, de dimensão e amplitude diferentes, destinadas a reduzir a intervenção do Estado na provisão e administração do serviço educativo, quer por meio de retóricas discursivas (dos políticos, dos peritos, dos meios de informação) de crítica ao serviço público estatal e de “encorajamento do mercado”. Este “encorajamento do mercado” traduz-se, sobretudo, na subordinação das políticas de educação a uma lógica estritamente econômica (“globalização”); na importação de valores (competição, concorrência, excelência etc.) e modelos de gestão empresarial, como referentes para a “modernização” do serviço público (BARROSO, 2005, p.742).

As preocupações com a modernização do Estado, a partir deste novo modelo que se instalava terminou por gerar um fortalecimento do mercado que se traduziu na subordinação das políticas da educação à lógica estruturante da economia, atendendo aos anseios e propostas da Globalização. Assim, havia a necessidade de que a educação continuasse seu desenvolvimento, o que exigiu o fortalecimento das políticas de avaliação da qualidade, como forma de assegurar a existência de parâmetros para aferir

se o ensino superior era de qualidade nas instituições públicas e, principalmente nas instituições privadas, que iniciavam um forte movimento de expansão. A avaliação do ensino superior era fundamental, enquanto instrumento de aferição para dimensionar se está havendo a transmissão do conhecimento, a formação e a informação necessária às pessoas para viverem numa sociedade mais justa, engajada em projetos e processos políticos, educacionais e sociais, construindo assim, um mundo cada vez melhor, mais humano em que todos possam ter a mesma qualidade de vida.

Analisado todos estes aspectos, o período compreendido entre os anos de 1980 a 1990, nos quais houve grandes revoluções nas políticas de avaliação da qualidade do ensino superior por todo o mundo e inclusive no Brasil, como já afirmado, e na concepção de Afonso (2013) poderia ser denominado como “Primeira Fase do Estado Avaliador”, tendo assim se manifestado:

A emergência da última grande vaga avaliadora – que ocorreu, inicialmente, em países capitalistas centrais (como os EUA e a Inglaterra) e estendeu-se, ao longo dos anos de 1980, para uma grande parte de outros países situados em lugares distintos do sistema mundial – tem sido compreendida, na minha perspectiva, como parte de mudanças sociais, políticas e culturais mais amplas, desencadeadas nesse período histórico, nomeadamente, pela viragem neoconservadora e neoliberal (AFONSO, 2013, p. 271)

Foi um momento histórico em que muitos países adotaram reformas neoliberais e utilizaram a avaliação como uma política pública educacional, voltada à garantia da qualidade, em que pese muitas vezes ter ocorrido uma forte tentativa de transformar a educação, que é um serviço público essencial, em serviço para clientes (BARROSO, 2005).

No final dos anos 90 se percebeu a superação dos ideais da “Primeira Fase do Estado Avaliador” (AFONSO, 2013) com a construção de rankings de cursos e instituições de ensino superior a partir da realização de avaliações. Numa tentativa de atender às expectativas do mercado, que nem sempre está preocupado com a qualidade em si, mas expressando questões meramente mercadológicas. O problema é que as políticas de avaliação da qualidade não devem ser utilizadas como instrumentos de mercadorização e/ou mercantilização da educação, atendendo à ânsia ilimitada pelo

lucro e acumulação do sistema capitalista, embora estas questões sofressem influência internacional, como se depreende das palavras de Afonso (2013, p. 276):

Se o capitalismo é um sistema econômico cujo processo de acumulação decorre, essencialmente, da desigualdade e da exploração (palavras hoje em desuso, ou que se escondem em rotulagens politicamente menos conotadas como a de economia de mercado), e sabendo que “os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes de reprodução estão intimamente ligados” (Mészáros, 2005, p. 25), a amplitude e suposta consensualidade em torno da avaliação – que se traduz, por exemplo, pela crescente procura e adesão a indicadores e sistemas de avaliação comparada internacional, não apenas por parte de países centrais, mas também por parte de países semiperiféricos e periféricos – revela que, se quisermos pensar a avaliação em termos de teorias de mudança social, não será de todo descabido revisitar a velha teoria da modernização e a posterior teoria da neomodernização.

Era um momento em que no cenário internacional e mesmo nacional, o protagonismo de organismos internacionais como OMC, Banco Mundial, OCDE, dentre outros, era perceptível, isso no período que abrangeu os anos 1990, estendendo-se aos anos 2000. Este novo lapso temporal, na concepção de Afonso (2013), foi denominado de “Segunda Fase do Estado Avaliador”. Muitos países, dentre eles o Brasil, sofriam pressões internacionais nas esferas, sociais, educacionais, econômicas e políticas o que exigia reformas nos mais variados setores, principalmente no educacional (DALE, 2004).

Em particular, a educação tem sido o fator chave no forçar dos limites competitivos dos estados em relação uns aos outros, dado que na nova economia global os recursos humanos são muito menos “livres” do que outros tipos de recursos (DALE, 2004, p. 446)

No Brasil especificamente a educação continuava a exercer um papel de destaque perante toda a sociedade, o que gerava a necessidade de uma continua avaliação para garantir a manutenção/melhoria da qualidade desta educação nas diversas instituições de ensino superior.

Ocorre que a partir dos anos 2000 o Brasil, bem como muitos outros países entraram em crise financeira, econômica e social, prejudicando o desenvolvimento das políticas de avaliação do ensino superior, sinalizando um declínio da “Segunda Fase do Estado Avaliador” (AFONSO, 2013), dando origem a uma nova fase, que também na concepção de Afonso (2013) foi intitulada de “Pós-Estado-Avaliador:

A terceira fase, que designei de pós-Estado-avaliador, quer justamente acentuar a ideia de que, para muito além das agendas nacionais e dos efeitos externos da globalização sobre os diferentes países, o que está em curso é uma estratégia de exacerbação e diversificação de lógicas neoliberais de transnacionalização da educação, com ênfase na privatização, mercadorização e mercantilização (Santos, 2004). Determinadas políticas de avaliação e de acreditação, sobretudo no âmbito do ensino superior (Correia, 2010; Stubrin, 2005), poderão mesmo, do meu ponto de vista, aprofundar e ampliar algumas etapas anteriores do Estado-avaliador. Já designadas, aliás, como “políticas de avaliação imperialistas”, elas traduzem justamente a ideia de que “há um novo imperialismo a se disseminar através de processos regulatórios de avaliação e acreditação” (Leite; Genro, 2012, p. 84-85).

Para Afonso (2013) na fase “Pós-Estado-Avaliador” houve um fortalecimento das agendas dos países, alinhadas aos efeitos externos da globalização. Contudo, não se pode ignorar que isso ocorreu como resultado dos desdobramentos das Primeira e Segunda Fase do Estado Avaliador, num cenário em que a Globalização se fazia presente e cada vez mais se fortalecida em todo o mundo.

Ocorre que, ainda sob a perspectiva de Afonso (2013), a educação foi um dos setores que mais resistiu a Globalização, não deixando que apenas o mercado fosse responsável pela qualidade, pois com a implantação do Estado-Avaliador houve um aumento do poder regulador do Estado, sendo que a avaliação da qualidade tinha a finalidade de funcionar como instrumento de controle. Isso num cenário em que a Globalização fomentava a competitividade econômica, com o risco da educação ser direcionada apenas ao fortalecimento da acumulação de capital, deixando de lado a formação do ser humano:

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. Durante a vigência e expansão do Estado-providência, o contributo da educação visava sobretudo o processo de legitimação; na fase actual, a prioridade é direcionada para o processo de acumulação (AFONSO, 2013, p. 42)

Os parâmetros que levaram Afonso (2013) a definir as diretrizes para compreensão das políticas de avaliação do ensino superior e caracterização das fases que denominou de: Primeira Fase do Estado Avaliador, Segunda Fase do Estado Avaliador e Pós-Estado-Avaliador, tiveram como referencial as conexões que se estabeleceram na educação durante o processo Globalização. Este processo não era um fenômeno novo, uma vez que as grandes navegações já possibilitavam as mesmas condições, embora o mundo ainda não tivesse, até então, percebido tão alto grau de intensidade nas relações e nas transformações delas advindas. De qualquer maneira, para a Globalização era indispensável uma educação formal com transmissão do conhecimento, trazendo consigo a necessidade de uma avaliação, até para entender como todas essas questões influenciaram as oportunidades de vida dos indivíduos e do grupo coletivo.

A Globalização propiciava também o estabelecimento de uma hegemonia cultural, embora não fosse possível assegurar até que ponto isto era desejável e quais os benefícios/malefícios poderia gerar. A Globalização afetou as políticas e as práticas educacionais, as quais poderiam ser analisadas sob dois enfoques: “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação” (AGEE) ou “Cultura Educacional Mundial Comum” (CEMC) (AFONSO, 2013).

Um dos principais referenciais para educação no cerne da Globalização é a chamada “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação” (AGEE), que na concepção de seu idealizador Roger Dale, “implica especialmente em forças econômicas operando supra e transnacionalmente para romper, ou ultrapassar, as fronteiras nacionais, ao mesmo tempo que reconstróem as relações entre as nações” (DALE, 2004, p. 426).

A AGEE se contrapõe à “Cultura Educacional Mundial Comum” (CEMC), desenvolvida por John Meyer e outros pesquisadores na Universidade e Standford, na

Califórnia (EUA), na qual se busca uma educação numa sociedade/política internacional constituída por Estados-Nação individuais e autônomos (DALE, 2004).

Tanto a AGEE quanto a CEMC são concepções estabelecidas a partir das propostas da Globalização, enquanto fenômeno mundial, que gerou os mais diversos efeitos nas vidas das pessoas, desde a transformação das relações de consumo, relações econômicas, políticas e até mesmo educacionais. Ambas as propostas procuram estabelecer parâmetros para os problemas da educação que gravitavam em torno da Globalização, uma vez que as mudanças até então operadas eram muito confusas e discutidas de forma superficial, com pouca informação (DALE, 2004).

A AGEE interpreta as mudanças da natureza da economia capitalista mundial como a força diretora da globalização, procurando estabelecer o seus efeitos, ainda que intensamente mediados pelo local, sobre os sistemas educativos. (DALE, 2004). Por sua vez a CEMC preceitua que o “[...] desenvolvimento dos sistemas educativos nacionais e as categorias curriculares se explicam através de modelos universais de educação, de estado e de sociedade, mais do que através de fatores nacionais distintivos.” (DALE, 2004, p. 425).

Para a AGEE a Globalização é vista como sendo construída por meio do conjunto de atividades relacionadas entre si, principalmente econômicas e políticas, como se depreende das palavras de Dale:

Para a AGEE, a globalização é um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores. A adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão econômica e da percepção do interesse nacional próprio (DALE, 2004, p. 436).

No contexto da Globalização a educação pode ser estabelecida como elemento central da missão modernizadora do Estado contemporâneo, no qual deve ser a prioridade de cada nação, mesmo em sociedades capitalistas, apoiadas num regime de acumulação, onde a “[...] abordagem AGEE vê o capitalismo como a força causal, conduzida pela procura do lucro” (DALE, 2004, 438). O capitalismo possui bases para prosperar sob quaisquer parâmetros e sob a ótica da AGEE o que está em causa é a

manutenção e reprodução do sistema econômico e capitalista, bem como a hegemonia que é ditada pelos Estados mais poderosos (DALE, 2004).

No mesmo sentido, Afonso (2004) sustenta que na AGEE tem-se a centralidade da economia capitalista no processo de Globalização, que entende ser o conjunto de forças econômicas que operam a supranacionalidade e transnacionalidade, discutindo os processos que levam à imposição de prioridades por parte de alguns Estados sobre outros.

Como já afirmado, além da AGEE existe outra proposta para a educação nos meandros da Globalização, qual seja, a “Cultura Educacional Mundial Comum” (CEMC), a qual sustenta que a educação, como um bem geral e coletivo deve responder às necessidades da sociedade, moldando e propondo comportamentos particulares que tragam benefícios à toda a sociedade. Dale (2004) afirma que a CEMC propõe uma padronização mundial das categorias curriculares na construção de uma escola de massas, estabelecendo a universidade como um bem geral, apesar de muitas vezes com pretensões funcionalistas/instrumentais. Ainda sob a percepção de Dale (2004, p.436) “[...] para os proponentes da CEMC a globalização se refere à presença de um conjunto supranacional de ideias, normas e valores que informam as respostas nacionais para dadas questões.”

Analisadas as propostas globalizantes da educação de John Meyer, a “Cultura Educacional Mundial Comum” (CEMC) e de Roger Dale, a “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação” (AGEE) se percebe que embora possuam muitos elementos de contato, cada uma delas corresponde a projetos de mundo diferentes e podem nas palavras de Dale serem assim explicadas:

AGEE direciona-se no sentido de estabelecer mais claramente as ligações entre as mudanças na economia mundial e as mudanças na política e na prática educativas. Para a CEMC essa energia parece orientar-se em duas direções. Uma é a crítica sempre continuada aos modelos “tradicionais” através da demonstração da sua incapacidade para dar conta das mudanças no nível nacional utilizando as explicações de nível nacional. A outra é o projeto da instalação extensiva da estrutura teórica central num conjunto crescentemente divergente de instâncias (DALE, 2004, p. 445).

Na Globalização as organizações sociais, políticas, educacionais e econômicas de muitos países perceberam a importância da educação e da necessária avaliação desta, mas o cuidado que se deveria ter é para que burocracia não se tornasse um entrave para a melhoria das políticas de avaliação da educação. Nesse sentido Dale (2004), discutindo a AGEE, sustenta que:

Para a AGEE, a educação, enquanto variável dependente neste processo, centra-se em três questões fundamentais: a quem é ensinado o quê, como, por quem e em que circunstâncias?; como, por quem e através de que estruturas, instituições e processos são definidas estas coisas, como é que são governadas, organizadas e geridas?; quais são as consequências sociais e individuais destas estruturas e processos? (DALE, 2004, p. 439)

Ao se interpretar todos estes aspectos relacionados à educação, Globalização, Estado-Avaliador, AGEE e CEMC é possível entender que o Estado é uma estrutura histórica e política, produto de um momento histórico (AFONSO, 2003). E que a nova configuração da autonomia do Estado estabelecida a partir dos efeitos da Globalização gerou uma reestruturação do capitalismo a nível global, fortalecendo o papel dos agentes políticos e educacionais na construção das políticas de avaliação da qualidade do ensino superior, todos imbuídos na construção do bem comum e do espaço público. Ao menos em tese, pois havia a necessidade de se conciliar os interesses do Estado com interesses privados. Tudo isso tendo a educação (de qualidade) como o centro das discussões:

Em particular, a educação tem sido o fator chave no forçar dos limites competitivos dos estados em relação uns aos outros, dado que na nova economia global os recursos humanos são muito menos “livres” do que outros tipos de recursos (DALE, 2004, p. 446).

Uma educação de qualidade é fundamental para todos os Estados, em qualquer momento histórico, atendendo ou não aos anseios de uma sociedade Globalizada. Estabelecer políticas de avaliação da qualidade da educação, a partir de parâmetros e indicadores, é uma forma também garantir a emancipação humana. Em se tratando

especificamente das políticas de avaliação da qualidade do ensino superior é necessário destacar que estas devem vir de encontro à ideia de modernização dos Estados, onde as mudanças sociais podem não ocorrer de forma natural, havendo a necessidade de serem induzidas pelos agentes políticos e educacionais que, consciente ou inconscientemente, aderiram à proposta de construção de uma sociedade mais humana, justa e solidária.

A partir de todos estes aspectos, a proposta de análise teórica procura desenvolver o trabalho a partir da perspectiva do desenvolvimento do humano em sociedade e sua necessidade de uma educação, que ao longo dos anos exigiu-se que fosse de qualidade. Num cenário em que houve a necessidade da intervenção mais cuidadosa do Estado para assegurar que todos pudessem ter acesso a uma educação em todos os níveis. Tais aspectos foram fatores determinantes para o surgimento e aplicação de variados sistemas avaliativos com o intuito de assegurar a qualidade desejada de cada curso em cada instituição de ensino superior.

Na história recente da educação no Brasil, aproximadamente 40 anos, tiveram início diversas discussões entre os agentes políticos e educacionais a respeito da necessidade de avaliar a qualidade da educação superior. Muitas comissões e programas foram criados como forma de garantir a melhoria da qualidade da educação superior que era ofertada pelas instituições de ensino por todo o país. Os principais programas e comissões foram os seguintes: o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), a Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior (CNRES), o Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior (GERES), o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB) e o Exame Nacional de Cursos (ENC); o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Analisadas as diversas as comissões, programas e sistemas, constatou-se que os mesmos eram criados, consumiam recursos financeiros públicos, mas em pouco tempo eram abandonados ou substituídos. Estas movimentações ocorridas no setor educacional eram perniciosas para todos os envolvidos: políticos, professores, instituições de ensino, alunos e a sociedade como um todo.

Foi a partir deste cenário que se vislumbrou a necessidade de aprofundar os estudos a respeito das comissões, programas e sistemas dedicados à avaliação da qualidade do ensino superior, com ênfase na atuação dos Ministros da Educação, isso

com o objetivo de aferir os motivos que determinaram a gênese e o abandono de cada um deles.

O conhecimento dos aspectos negativos e positivos de cada uma das comissões, programas e sistemas será um instrumento para assegurar que no futuro os mesmos erros não sejam cometidos, evitando-se a sazonalidade das políticas de avaliação do ensino superior brasileiro. Mesmo porque é fundamental para qualquer sistema avaliativo a sua continuidade, ao menos por um período suficiente para a comparação entre os resultados obtidos, permitindo a aferição se houve melhoras, ou não, do ensino superior que é oferecido em cada curso e instituição de ensino superior.

Enfim, a escolha do tema e dos objetos de análise não foram fáceis, pois se referiam ao estudo do passado recente e, ao final, da política ainda em movimento, com todos os seus vieses, propostas e contradições. De qualquer maneira, a decisão de estudar as políticas de avaliação justifica-se pela relevância social e política que ela ocupa no cenário nacional, destacadas pelos planos governamentais como estratégia para o desenvolvimento de todo o país.

1. EDUCAÇÃO, QUALIDADE, GLOBALIZAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DA AVALIAÇÃO NO BRASIL

O fortalecimento do Estado contemporâneo e a consolidação da importância do conhecimento como força motriz do desenvolvimento da sociedade, tendo a educação assumido posição de destaque por todo o mundo, também gerou reflexos na história recente do Brasil. Isto pode ser afirmado porque, contados aproximadamente sessenta anos (considerado o período de 1956 a 2016), em todo território nacional, era reconhecido culturalmente como detentor de uma boa educação aquele que soubesse ler e escrever. Qualidades que asseguravam a qualquer pessoa uma ascensão social e profissional e, se além de saber ler e escrever, a mesma soubesse datilografar estaria apta a trabalhar no Banco do Brasil ou nas Casas Pernambucanas (CAMARGO, 2008). Duas corporações que nas décadas de 50 e 60 tinham grande reconhecimento social, pelo que as pessoas que lá estivessem empregadas também detinham prestígio, somando-se o aspecto de que também proporcionavam ótimos salários, para a época:

[...] entre as décadas de 1920 e 1970, as empresas da família Lundgren prosperaram e se transformaram no maior complexo têxtil da América do Sul. Segundo especialistas em varejo, trabalhar na Pernambucanas à época tinha o mesmo prestígio de ser funcionário do Banco do Brasil ou dos Correios. A empresa chegou a ter 800 lojas espalhadas pelo país. O grupo, no entanto não resistiu à disputa entre os herdeiros nas décadas de 1970 e 1990. Separadas as operações de Pernambuco e do Ceará desapareceram. Os negócios do Rio foram à falência. Só a Arthur Lundgren Tecidos, de Anita, com operações em São Paulo prosperou e hoje compete com os grandes concorrentes (grifo nosso) (Folha de São Paulo, 2008, p. 07).

Como já afirmado, trabalhar em corporações como Banco do Brasil ou Casas Pernambucanas era sinal de prestígio, assegurando reconhecimento social ao sujeito (CAMARGO, 2008), todavia, com o passar dos anos a sociedade brasileira se desenvolveu e os conceitos culturais também se transformaram, tornado as relações sociais mais complexas, exigindo, assim, da população uma educação de qualidade e

com mais ampla capacitação para o mercado de trabalho¹. Não é novidade que tais transformações ocorreram e ocorrem rotineiramente na história da humanidade, como pode ser inferido das palavras de Dias Sobrinho (2000, p. 10): “Mudanças e transformações sempre existiram. A sociedade humana ordinariamente e desde os seus primórdios esteve e está em permanente transformação”. Fator que socialmente é positivo, pois assim se assegura o desenvolvimento da humanidade, num cenário em que a educação adquiriu lugar de destaque e tornou-se um dos pilares na formação do ser humano. No mesmo sentido têm-se as palavras de Todorov (2012, p. 185):

Tal é o papel da educação, em sentido que engloba a escola, mas também ultrapassa, a fim de incluir os responsáveis políticos pelo país. Seu objetivo é produzir um quadro comum, que permita às culturas múltiplas da sociedade comunicar-se entre si.

Para além do ideal preconizado por Todorov (2012), com o desenvolvimento da sociedade brasileira, a educação se tornava, cada vez mais, uma das reivindicações da classe proletariada, que aos poucos se concentrava nas grandes cidades, sendo uma das “[...] respostas do Estado burguês do período do capitalismo monopolista a demandas postas no movimento social por classes (ou estratos de classes) vulnerabilizados pela ‘questão social’” (NETTO, 2003, p.15). As transformações ocorridas na sociedade brasileira garantiram seu desenvolvimento e um novo contexto social se instalou por todo o país, a partir da década de 60, sendo que saber ler, escrever e datilografar não era mais suficiente para garantir o sucesso pessoal ou profissional de um sujeito, pois a sociedade necessitava de pessoas com uma educação mais ampla, completa e, em especial, de qualidade.

A necessidade de uma melhor educação é esboçada nas palavras de Bourdieu (2005, p.130) que afirmou “[...] a escola tende a ocupar um lugar cada vez mais importante na medida em que o aparelho econômico se desenvolve e ganha complexidade cada vez maior”. A sociedade brasileira passou a exigir mais da educação e da escola, em relação ao que era solicitado no passado, mesmo que recente (JULIATTO, 2010). A educação tornou-se tão importante para a sociedade brasileira

¹ Que também sofreu transformações durante as últimas décadas.

que a Constituição Federal de 1988 dedicou parte de seu texto a ela, estabelecendo que é um dos deveres do Estado, na forma do art. 205:

Art. 205 – A educação, direito de todos e **dever do Estado** e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (grifo nosso) (BRASIL, 1988b).

Dentre os deveres atribuídos ao Estado, a educação, devido a sua importância e relevância social, pode ser considerada o principal, até porque quanto melhor for a educação de uma população certamente melhor será a sua saúde; a população não irá se enveredar para o caminho do crime, garantindo mais segurança a todos; as pessoas serão mais justas e solidárias; enfim, é possível a construção de uma sociedade mais desenvolvida em todos os sentidos. No transcurso de seu desenvolvimento político, histórico e social, o Brasil percebeu a necessidade de uma educação que tenha melhor qualidade, como já afirmado; e, “melhorias, em geral, não acontecem antes que a sociedade reconheça sua premente necessidade” (JULIATTO, 2010, p. 27).

Em paralelo ao sentimento de “necessidade de melhorias” algumas controvérsias e inquietações foram se instalando no seio da sociedade em geral, e em especial nas estruturas educacionais e agentes envolvidos no processo, tais como: O que é uma educação de qualidade? Quais os parâmetros que podem ser utilizados para avaliá-la como “de qualidade”? Como aferir se a educação que é oferecida pelas diversas instituições de ensino, públicas e privadas, é de qualidade? Todos estes questionamentos se mostraram, e ainda hoje se mostram muito complexos, transformando a avaliação da qualidade da educação um fenômeno social extremamente conflituoso (DIAS SOBRINHO, 2003).

Referidos questionamentos geram conflitos no âmbito educacional, mas não podem ser vistos sob um enfoque negativo, pelo contrário, são os embates, que sempre existiram na história de todas as sociedades, que garantiram seu pleno desenvolvimento (MARX; ENGELS, 2010). As discussões que gravitam em torno da necessidade de uma educação de qualidade é um fator fundamental para a sociedade porque somente a partir daquela se é capaz de possibilitar aos cidadãos seu pleno desenvolvimento social, cultural e, é óbvio, educacional. Destacando que a educação, nas palavras do filósofo

grego Aristóteles (2008, p. 48), “[...] deve ser estruturada para produzir o homem bom. Ela deveria desenvolver todas as capacidades dos homens e torná-los aptos a todas as atividades da vida”. Uma educação de qualidade é indispensável e a forma de garanti-la se dá por meio de uma contínua avaliação dos resultados que esta produz.

A utilização da avaliação como instrumento para aferição da qualidade possibilita uma melhoria constante do objeto avaliado. Destaque-se que a importância da avaliação não é exclusiva do setor educacional, uma vez que na área da economia tal ferramenta é utilizada rotineiramente, tendo por finalidade responder às necessidades do mercado (DIAS SOBRINHO, 2003). Na atividade produtiva, avaliar a qualidade é uma postura que há muito tempo está incorporada à cultura e às estruturas das organizações empresariais, nas quais quase tudo pode ser metrificado/avaliado, seja um objeto ou um serviço, destinado ao mercado de consumo.

Estabelecer critérios para definir se produtos e/ou serviços são de qualidade é de suma importância para a concorrência de mercado, mesmo porque, é fundamental “medir” a competitividade, a produtividade, a satisfação do cliente, a conquista de mercado e a internacionalização, dentre outros. A avaliação da qualidade de produtos e serviços pode ser utilizada para a resolução de problemas reais e virtuais, o que ocorre rotineiramente na iniciativa privada. Por outro lado, no setor (serviço) público, historicamente, em nosso país, não há uma preocupação com a avaliação de resultados, tanto que “[...] não é incomum observar entre gestores de países como o Brasil certo desconhecimento quanto a processos sistemáticos de mensuração da eficiência das ações governamentais” (PEREIRA, 2012, p. 73).

Para garantir a qualidade da educação é possível transpor as questões avaliativas do cenário econômico e empresarial para o universo educacional, desde que observadas algumas cautelas, dentre as quais estão os critérios utilizados no sistema avaliativo educacional que não podem ser os mesmos do mercado, uma vez que a educação não pode ser tratada como um produto de consumo. Avaliar para o mercado não é uma atividade singela e avaliar a educação, que por si mesma já é um processo longo e demorado, composto por inúmeras fases, se mostra uma operação ainda mais complexa, como afirmado por Monte (2004):

Promover educação é tarefa complexa, é promover condições apropriadas para o ser humano se desenvolver e aprender. É propiciar oportunidades para que ele adquira habilidades e competências e ocupe, na sociedade, lugar como cidadão crítico, conhecedor de seus direitos e promotor social ativo. Isso exige da escola e dos profissionais da educação preparo e constante aperfeiçoamento (MONTE, 2004, p. 07).

No mesmo sentido manifestou-se, o então Ministro da Educação, no período de 2005 a 2012, Fernando Haddad, no “III Simpósio Nacional de Direito Educacional”, realizado em 2006, quando afirmou:

[...] a educação é um processo lento, um fenômeno social rico e complexo que envolve todos os agentes sociais e não apenas os agentes governamentais ou públicos. Envolve as famílias, os professores, a comunidade escolar e envolve o Estado, como aquele que tem o dever de oferecer uma educação pública e de qualidade. É um fenômeno extremamente complexo, é um fenômeno social mais do que uma relação, Estado x cidadão, é um fenômeno que tem muitas facetas (*in* PEREIRA, 2008, p. 424).

A educação é uma atividade complexa, área em que há uma “enorme diversidade e vitalidade, também há desordem e contradições, que dificultam a compreensão e tornam a avaliação um fenômeno cheio de conflitos” (DIAS SOBRINHO, 2003, p.10). A complexidade própria da educação é fator determinante para que a avaliação desta não se realize com a mesma metodologia que é empregada para aferir a qualidade de um produto para o mercado, mesmo porque não se pode entender a educação como uma mercadoria², apesar de ser uma ideia que pode ser

² Oliveira e Libâneo (1998, p. 604) destacam que nos dias atuais a educação está se transformando em mercadoria, transformada em negócio, regida pela lógica do mercado: “**a**) adoção de mecanismos de flexibilização e diversificação dos sistemas de ensino nas escolas; **b**) atenção à eficiência, à qualidade, ao desempenho e às necessidades básicas de aprendizagem; **c**) avaliação constante dos resultados/desempenho obtidos pelos alunos que comprovam a atuação eficaz e de qualidade do trabalho desenvolvida na escola; **d**) o estabelecimento de rankings dos sistemas de ensino e das escolas públicas ou privadas que são classificadas ou desclassificadas; **e**) criação de condições para que se possa aumentar a competição entre as escolas e encorajar os pais a participarem da vida escolar e fazer escolha entre escolas; **f**) ênfase na gestão e na organização escolar mediante a adoção de programas gerenciais de qualidade total; **g**) valorização de algumas disciplinas: matemática e ciências naturais, devido à competitividade tecnológica mundial que tende a privilegiar tais disciplinas; **h**) estabelecimento de formas “inovadoras” de treinamento de professores como, por exemplo, educação à distância; **i**) descentralização administrativa e do financiamento, bem como do repasse de recursos em conformidade com a avaliação do desempenho; **j**) valorização da iniciativa privada e do estabelecimento de parcerias com o empresariado; **l**) o repasse de funções do Estado para a comunidade (pais) e para as empresas.”

percebida em alguns setores da sociedade contemporânea, como se depreende das palavras de Dias Sobrinho (2000, p. 69):

As leis de mercado querem se impor como a única matriz de leitura da realidade, qualquer que seja essa realidade. Entretanto, como a universidade não se rege essencialmente pelas leis de mercado, não deve ser avaliada conforme critérios e procedimentos tributários unicamente dessas leis, a não ser em aspectos bem circunscritos e sempre submetidos às significações essenciais.

Para Dias Sobrinho (2000) assim como a educação não pode ser mercantilizada, as universidades também não podem se tratadas como meras instituições fornecedoras de produtos, aspectos que por si só exigem critérios muito distintos para uma avaliação da qualidade destes entes. Apesar da diversidade conceitual que existe em torno da avaliação, um eixo comum a qualquer modalidade avaliativa pode ser percebido, qual seja, todas elas são realizadas a partir de um conjunto de indicadores, que variam conforme o objeto que se quer avaliar, constituídos por uma “[...] medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação” (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALES, 2009, p. 24). Em algumas áreas do conhecimento científico é mais fácil de estabelecer indicadores de padrões e parâmetros de qualidade, como ocorre, por exemplo, com medicamentos em que se podem aferir efeitos colaterais, tempo de reação, etc. É indispensável na avaliação a definição do objetivo que se pretende alcançar para evitar que todo o processo seja inútil.

Muitos questionamentos gravitam em torno da complexidade da educação e seus indicadores avaliativos, além da diversidade conceitual sobre a avaliação. Para clarificar o processo avaliativo um entendimento deve ser destacado, qual seja, “[...] avaliar é condição indispensável para sabermos o estado das coisas e sobre ele procedermos em conformidade” (CABRITO, 2009, p. 181). Fortalecendo este ideário, José Dias Sobrinho (2003, p. 09) afirma que:

Avaliação é uma palavra que faz parte do nosso dia-a-dia, seja de maneira espontânea, seja de modo formal. Com grande intensidade e significados particulares, está incorporada ao cotidiano de professores, estudantes e escolas, de tal forma que é geralmente considerada um patrimônio das instituições educativas. Entretanto, em especial nos últimos quarenta anos, na esteira dos programas de bem-estar em larga escala aplicados sobretudo nos países centrais e, em seguida, em grande parte em função das graves restrições econômicas no Norte e no Sul, a avaliação adquiriu dimensões de enorme importância na agenda política de governos, organismos e agências dedicadas a estruturação e à gestão do setor público e particularmente da educação.

Como se observa, Dias Sobrinho (2003) enfatiza a importância que contemporaneamente adquiriu a avaliação, embora segundo ele mesmo anunciou, na introdução do documento do PAIUB em 1994, seja um assunto “[...] sabidamente complexo e que não há, pronto para consumo, um modelo ideal e único para o país” (BRASIL, 1994, p. 11). Por sua vez, Peixoto asseverou que:

[...] a qualidade é um termo que adquiriu particular relevância. Conceito polissêmico, de compreensão sempre subjetiva, porque depende fundamentalmente das concepções de mundo e de educação superior de quem dele faz uso, qualidade pode ser entendida com o significado de propriedade, atributo ou condição das coisas ou pessoas que é capaz de distingui-las das outras e lhes determinar a natureza (2011, p. 13).

Cabrito (2009) denota a sua validação como instrumento de aferição do “estado das coisas”, no caso da qualidade da educação. Neste ponto tem-se outro complicador, qual seja, definir o que é “qualidade da educação”, uma vez que esta também é uma ideia relativa e não consensual. Além do que, se falar em “educação de qualidade” é uma afirmação redundante, pois a educação “deve ser de qualidade”, ou não é verdadeiramente educação (JAMES, 2003).

Apesar da complexidade que permeia a educação e sua avaliação é possível afirmar que a meta primária de qualquer avaliação é a melhoria da qualidade do objeto avaliado. Para que a avaliação produza resultados deve ser estabelecido um processo avaliativo que não seja desarticulado, descoordenado ou desconectado; ao contrário, o processo avaliativo deverá ser organizado e sistematizado, definindo de forma clara os

indicadores quantitativos e qualitativos que serão observados. Todavia, ainda restam muitos questionamentos a serem respondidos, tais como: será que tudo o que se quer avaliar pode ser transformado em indicadores? Mais do que isso, qual é o melhor conjunto de indicadores?

No âmbito educacional, especificamente, a estruturação de um processo avaliativo encontra dificuldades para definir o melhor conjunto de indicadores que serão utilizados, mesmo porque “não há critérios claros, objetivos e aceitos pela comunidade científica que nos permitam fazer tal medição” (CABRITO, 2009, p. 181). O universo acadêmico está acostumado a indicadores quantitativos (por exemplo: quantas publicações/quantos professores com doutorado, etc.), mas indicadores qualitativos também são fundamentais para uma boa avaliação da qualidade da educação. A aferição da existência, ou não, de uma educação de qualidade será definida a partir dos indicadores que irão compor o complexo sistema avaliativo, os quais podem ser os mais variados, conforme o objeto de análise e o objetivo da avaliação.

Independente de quaisquer outros aspectos a avaliação da qualidade da educação e seus indicadores devem ser transparentes, de forma que todos os agentes envolvidos no processo avaliativo (instituições, estudantes, professores, gestores, etc.) tenham condições de, num primeiro momento, colaborarem com o processo (JAMES, 2003) e, num segundo momento, a partir dos resultados obtidos, os agentes envolvidos no processo poderão aprimorar o desempenho da atividade educativa.

Uma vez definido e instituído um processo avaliativo, com o conseqüente estabelecimento dos indicadores, estes devem ser publicizados, garantindo a transparência, que é de extrema importância para dar credibilidade ao sistema avaliativo. Na hipótese de não se obter um bom desempenho na avaliação, os agentes podem realinhar seus processos e procedimentos, de forma a atingirem a melhoria, que sempre é almejada.

Neste ponto deve ser enfatizado que na área da educação a definição de indicadores de qualidade é uma questão de difícil resolução, mesmo porque a educação, por si só, é uma atividade subjetiva, podendo variar de sujeito para sujeito. Nesse contexto, como estabelecer indicadores para avaliar e determinar o que seja um bom estudante? Uma vez que as turmas podem ser heterogêneas e cada indivíduo tem sua própria história de vida. Como definir os indicadores de qual é o bom professor? É aquele que tem melhor capacidade de comunicação? Ou seria o mais titulado? Ou seria aquele que produz o melhor material de apoio? Ou seria ainda aquele que apresenta

práticas pedagógicas inovadoras? Questionamentos difíceis de responder! Além do que, o êxito da educação não depende somente de um bom professor e de uma boa instituição de ensino, pois a qualidade é um tema complexo, como já reiterado por diversas vezes, dependendo também de fatores psicossociais e individuais de todos os agentes envolvidos no processo de ensino e aprendizagem.

Apesar de todos estes aspectos, o que pode ser assegurado é que a educação não pode ser avaliada com os mesmos indicadores do mercado, bem como não pode ser apenas avaliada para o mercado. O processo educacional não comporta uma única fórmula de sucesso; o que funciona em determinada situação, numa determinada instituição de ensino, pode não atender a outras. Uma “educação de qualidade” pode variar conforme a perspectiva do governo, da sociedade, dos estudantes, das instituições de ensino, etc. Embora existam tais aspectos, a unanimidade reside em ser a educação de qualidade um dos requisitos fundamentais para o desenvolvimento social, cultural, científico e tecnológico de qualquer país.

Como afirmado, o processo de avaliação é dependente da definição de bons indicadores para o estabelecimento de uma educação de qualidade. Todavia, num processo, que tenha por finalidade atingir uma educação de qualidade, uma discrepância deve ser evitada, qual seja, os agentes envolvidos no processo (estudantes, professores, gestores e instituições) não podem ficar focados apenas na “avaliação”, numa busca desesperada por bons resultados, deixando de lado o ensino e a aprendizagem, sob pena da educação não passar de mero treinamento para a superação dos instrumentos avaliativos, não permitindo aos envolvidos um aprendizado reflexivo e crítico.

As instituições de ensino não podem ser transformadas em estruturas destinadas à preparação para realização de avaliações, deformando o processo de ensino e aprendizagem, o que certamente pode gerar severas e trágicas consequências sociais. A esse propósito têm-se as palavras de Dias Sobrinho:

Ora, se o importante é para os alunos passar nos exames e, para o curso é classificar-se bem, alimenta-se, então, a tendência a ensinar aquilo que supostamente “vai cair na prova” e os mais adequados jeitos de se obter bons resultados. Cria-se então a tradição das provas. Aí não importa muito a aprendizagem, mesmo porque esta em grande parte não se avalia nem se mede. Importa o desempenho, este sim mensurável, ou seja, o resultado da prova, a dimensão demonstrável de uma possível aprendizagem (2000, p. 137).

Como enfatizado por Dias Sobrinho (2000) as unidades escolares não podem ser transformadas em cursos preparatórios para a realização de avaliações, sob pena de deformar o ensino e a aprendizagem; o que geraria consequências sociais severas, prejudicando a formação de um cidadão crítico. A avaliação da qualidade da educação tem a finalidade precípua de favorecer o processo de ensino e aprendizagem, pelo que se deve tomar o cuidado de, quando se obtêm resultados negativos (o que pode acontecer), não se sair em busca de culpados. Ou pior, atribuir à culpa única e exclusiva ao professor (que muitas vezes sofre as consequências, sendo pressionado para a obtenção de bons resultados). Até porque, em última escala, os resultados são aferidos a partir dos alunos (nem sempre tão empenhados ou motivados para o processo de aprendizagem e/ou para o processo avaliativo). Destaque-se que a responsabilidade pelos resultados, quer sejam positivos, quer sejam negativos, deve ser compartilhada entre todos os envolvidos no processo avaliativo (instituições, estudantes, professores, gestores, etc.).

Em todo processo avaliativo há uma preocupação com os resultados, ainda mais quando a avaliação é um dos referenciais para o mercado e para a regulação do ensino, a que são submetidas às instituições de ensino. Neste cenário é comum constatar-se a criação de programas de incentivo aos estudantes, para que tirem boas notas. Enquanto que, raramente, se tem notícias de programas de incentivo aos professores, esquecendo-se que estes são os principais agentes na estrutura de uma instituição de ensino, que quando se pretende a transformação do estudante e, porque não dizê-lo, na construção de uma sociedade mais consciente e crítica.

A partir do cenário, até então descrito, no qual se constata diversos avanços sociais e educacionais no Brasil, ainda se percebe que uma “educação de qualidade é cada vez mais inacessível” (SANTOS, 2001, p. 10). Circunstância que pode ser creditada a diversos fatores que interferem no processo de ensino e aprendizagem, aspecto que fortaleceu a necessidade e os anseios sociais de aferir a qualidade da educação, seja para assegurar a formação do cidadão, seja para atender as necessidades do mercado, ou ainda para servir de base para o sistema de regulação do ensino. Há que se destacar que “a avaliação vem ganhando cada vez mais densidade política e crescentemente é utilizada como instrumento de poder e estratégia de governo” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 09). Deve haver um cuidado todo especial para que a avaliação da educação não tenha como única finalidade estabelecer um *ranking* de instituições,

para atender aos interesses de alguns agentes sociais, em especial daqueles envolvidos com a iniciativa privada, na qual se percebe um conflito latente por maiores lucros e espaço no crescente mercado educacional brasileiro. Todavia, uma vez avaliadas as instituições de ensino, não há como impedir a ampla divulgação de seus resultados, ainda mais nos dias de hoje, em que a informação cruza o mundo em questão de minutos, às vezes segundos.

É possível observar que as instituições de ensino do setor privado, preocupadas com a disputa pelo mercado se utilizam, cada vez mais, dos resultados das avaliações em suas campanhas publicitárias, até porque entendem a educação, em todos os níveis, como uma mera prestação de serviço. O que poucos se dão conta é que o cliente da educação não é o estudante, mas a sociedade como um todo, quando recebe um profissional, podendo, algumas vezes, ser vítima deste.

A avaliação sempre terá um componente político, pelo que é crucial que o Estado zele pela qualidade do ensino que é ofertado nos diversos níveis e instituições de ensino públicas, privadas ou confessionais por todo o país. O ensino de qualidade tem como destinatário o cidadão que deseja se desenvolver enquanto pessoa, preparando-se também para o mercado de trabalho, podendo exercer de forma plena a cidadania. É possível afirmar que o destinatário final de uma educação de qualidade é a própria sociedade, pois é esta que receberá o egresso das instituições de ensino e irá se utilizar de sua competência para a resolução de problemas concretos. A sociedade deve estar atenta quando da realização de avaliações da educação, cobrando a melhoria contínua dos resultados, como forma de atingir o escopo esperado, qual seja, a qualidade. Para que isso ocorra é fundamental que se conheça o processo avaliativo e seus indicadores, bem como o destino que se quer dar aos resultados obtidos. Não se esquecendo de que a avaliação não pode ser neutra, pois sempre existirão razões e interesses por trás destas; por vezes, os mais variados.

A partir deste contexto e para discutir o fenômeno e as influências da avaliação do ensino superior brasileiro fundamental uma análise da legislação e da política educacional, que são utilizadas pelo governo e autoridades educacionais, uma vez que esses fatores influenciam a tomada de decisões, sempre tendo por parâmetro o seu desenvolvimento histórico, lembrando que “[...] a gestão democrática tida como referência para o desenvolvimento de uma política educacional com qualidade social” (CAMINI, 2013, p.18).

Para entender as políticas de avaliação do ensino superior brasileiro deve-se reportar ao que é exposto por meio das palavras de Cardoso e Brignoli (2002, p. 444) assim explicitado:

[...] a explicação do passado depende da clara visão da estruturação presente, a mais complexa de todas; esta última tem, sem dúvida, pressupostos históricos, sua formação tem uma história, mas tratando-se justamente de um todo orgânico integrado, seus diversos elementos são interdependentes e co-presentes – por isto a análise de uma estrutura capitalista não pressupõe a exposição exaustiva da formação histórica de cada um de seus elementos, embora pressuponha a consciência do caráter histórico (e portanto transitório) do modo de produção capitalista.

Para Cardoso e Brignoli (2002) é possível entender o sistema avaliativo, que ora vigora no ensino superior brasileiro como fruto de uma construção histórica, perpassada por avanços e retrocessos, numa eterna marcha para o futuro, tendo por meta final o oferecimento de uma educação de qualidade para todos.

Não existe sistema avaliativo que seja neutro, como já afirmado, embora seja uma ferramenta de extrema importância para o desenvolvimento da educação, garantindo um futuro promissor para o cidadão individualmente e para toda a sociedade, em última análise. Os agentes sociais e educacionais devem estar atentos à política de avaliação, bem como aos critérios avaliativos utilizados para compreender e interferir no processo como forma de assegurar que sejam atendidos os anseios sociais e não os anseios dos agentes políticos, que muitas vezes não estão em consonância.

As discussões em torno de qualidade da educação não ficaram restritas aos gabinetes políticos, universidades, conferências, dentre outros, mas configurou-se um fenômeno de repercussão geral, em especial nas últimas décadas do Século XX e início do Século XXI, o qual foi caracterizado estruturação do fenômeno da globalização, que não era nenhuma novidade para a história da humanidade, uma vez que desde as grandes navegações (Século XV) já estava presente no cenário mundial. Nesse contexto, a educação passou a ser encarada com um dos pilares de competitividade dos países.

A globalização do Século XX nasceu “como fenômeno econômico, “[...] tornou-se também um fenômeno político” (CHARLOT, 2007, p. 132), amparada na “[...] ideologia neoliberal do chamado “Consenso de Washington”, formulado pela primeira vez em 1989, por economistas do FMI, do Banco Mundial e do Departamento

do Tesouro dos Estados Unidos, para definir a política a ser aplicada na América Latina” (CHARLOT, 2007, p. 132). A globalização foi utilizada “para justificar as tensões do fim do Século XX e do início do Século XXI” (TOMAZETTE, 2011, p. 162) e estava intimamente atrelada ao neoliberalismo, o que determinou sua expansão entre as mais diversas nações. Tal fenômeno terminou por gerar diversos efeitos, dentre os quais podemos citar: aumento do comércio mundial, o crescimento e desenvolvimento da economia, diminuição das fronteiras, integração entre os países, dentre outros.

Ao estudar o fenômeno da globalização, Santos (2001, p. 19) asseverou que: “Os últimos anos do século XX testemunharam mudanças em toda a face da Terra. O mundo torna-se unificado – em virtude das novas condições técnicas, bases sólidas para uma ação humana mundializada”. Uma vez sedimentada a globalização esta projetou seus efeitos no cenário educacional de cada país, inclusive no Brasil. A partir da década de 80, muitos países enfatizaram e priorizaram a racionalização dos aspectos organizacionais, numa remodelação sistêmica para impulsionar o crescimento da oferta educacional, em especial do ensino superior, procurando atender os reclamos do neoliberalismo, “además, la globalizacion no és un processo neutral en que todos se benefician equitativamente” (ALCÁNTARA; SILVA, 2006, p. 13).

Na América do Sul houve a necessidade de desenvolvimento dos processos internos das universidades, que resultaram em programas nacionais elaborados no mesmo período para obedecer às dinâmicas estabelecidas pelos organismos internacionais:

A América Latina apresenta em seus sistemas educacionais muitos problemas comuns a outros países mais avançados e também estreitamente articulados às políticas econômicas dos governos. De uma maneira geral e bastante semelhante em suas formas de concretização, nos principais países latino-americanos pode-se observar que há, de alguns anos para cá, uma crescente mudança na forma de os governos tratarem a educação superior (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 149).

Observados os aspectos destacados por Dias Sobrinho (2000), os governos determinaram a condução do sistema educacional tendo por referência as novas pautas políticas e educacionais, que eram impulsionadas por todos os outros setores da sociedade, que não apenas daqueles relacionados com a educação. Houve a necessidade de implantação de sistemas avaliativos eficientes a respeito da qualidade do ensino, em

especial do ensino superior, como forma de garantir uma educação de qualidade, respondendo aos anseios de uma sociedade globalizada,

O cenário mundial foi construído por meio de fatores sociais, econômicos, políticos e educacionais, que tinham por centro a globalização aliada a uma política neoliberal, que se consolidava cada vez mais (IANNI, 1996). O Brasil, observadas as propostas de organismos internacionais, dentre eles o Banco Mundial, procurou adequar suas estruturas do Estado ao novo momento. Mudanças estruturais que para muitos eram tratadas como avanços; para outros era uma política de entrega do país ao capital estrangeiro, constituindo-se um retrocesso. A dualidade avanço/retrocesso não pode ser vista sob a ótica da existência de alguma imperfeição no processo, pelo contrário, faz parte do desenvolvimento de um povo, pois somente por meio dos conflitos é que se pode avançar, desenvolver um povo, uma nação (UNESCO-IESALC, 2003).

No Brasil, com a consolidação do neoliberalismo, a economia precisava se desenvolver, precisando, para tanto, de mão de obra mais qualificada, o que pressupunha trabalhadores mais preparados, e, porque não dizê-lo, mais escolarizados. Esta circunstância exigiu que o sistema educacional do país evoluísse em todos os níveis, inclusive no ensino superior, sendo que durante as duas últimas décadas, houve uma ampliação expressiva na oferta de vagas nas instituições e cursos superiores, que não poderia estar dissociada do conceito de qualidade que precisava ser assegurada a uma boa educação, como se infere das palavras de Dias Sobrinho:

Participar da construção da economia é, sem dúvida, uma das responsabilidades irrecusáveis da educação. Hoje, mais do que nunca, é muito estreita a vinculação entre educação e trabalho e cada vez mais a educação é vista como um capital econômico e fator incontestável de desenvolvimento. Entretanto, as demandas e as necessidades de momento de setores privados, particularmente os interesses dos grandes conglomerados econômicos transnacionais, não podem subsumir os interesses maiores da sociedade como um todo (2000, p. 30).

Sustentada pelos anseios de crescimento econômico do país a demanda educacional aumentou, o que exigiu uma rápida e expressiva ampliação na oferta de vagas no ensino superior, circunstância que terminou por gerar, em curto prazo, um efeito colateral, qual seja: a perda da qualidade do ensino que era ofertado nas diversas

instituições de ensino superior, principalmente nas instituições de ensino superior privadas, sendo que algumas se tornaram verdadeiras máquinas “produtoras de diplomas”. Para garantir a essência do sistema de ensino superior, que é o oferecimento de uma educação de qualidade, houve a necessidade de aferir a qualidade da educação que era oferecida nas mais diversas instituições de ensino superior, privadas e pública.

Embora a “[...] preocupação com a qualidade da educação não ocorresse apenas no Brasil” (JULIATTO, 2010, p. 28), aqui não existia uma cultura avaliativa sedimentada na educação superior, em especial, em nível de graduação. A globalização favoreceu a comparação da realidade brasileira com a de outros países, sendo que na Europa os processos avaliativos se mostravam consolidados, e mesmo nas Américas a avaliação do ensino superior já estava fortalecida, sendo que cada país reorganizou seu sistema de acordo com sua realidade institucional e social. Por óbvio, a peculiaridade das estruturas de cada país gerou uma variedade de sistemas, que embora distintos, apresentavam vários pontos de tangência, dentre os quais se podem destacar: a autonomia universitária e o investimento, que na maioria das vezes, dependiam dos bons resultados alcançados em avaliações externas, num sistema de aferição de resultados ou modelo de indicadores.

Uma cultura avaliativa do ensino superior, influenciada pela globalização, se disseminou por todo o mundo e os agentes sociais envolvidos com a educação perceberam a importância de exigir do Estado políticas públicas nesse sentido, uma vez que o ensino superior não pode ser tratado como uma mercadoria, destinada ao consumo da sociedade em geral e do estudante em particular.

A trajetória histórica do ensino no Brasil, em especial do ensino superior, não foi caracterizada por preocupações que girassem em torno da construção de uma cultura política de avaliação da qualidade das instituições de ensino, cursos, estudantes, professores, ou seja, dos agentes e estruturas com compõem todo o ensino superior. Realidade que começou a modificar-se, aproximadamente, nos últimos quarenta anos, quando as discussões a respeito da avaliação da qualidade do ensino superior passaram a fazer parte da agenda política dos governos e agentes educacionais, favorecendo a implantação de diversos mecanismos avaliativos; alguns muito debatidos entre os agentes educacionais, outros nem tanto.

Analisando o cenário da política de avaliação da qualidade do ensino superior brasileiro e aproveitando a concepção de Peixoto (2011), como já afirmado, é possível identificar a existência e categorização de três momentos históricos:

- 1º) Sistematização da política de avaliação do ensino superior (1983-1994);
- 2º) Estruturação da política de avaliação do ensino superior (1995-2003);
- 3º) Consolidação da política de avaliação do ensino superior (2004-2016).

A definição destes marcos históricos na política de avaliação do ensino superior brasileiro é realizada levando em consideração os aspectos sociais, históricos e políticos do país, que em certos momentos favoreceu construção de uma política de avaliação e em outros momentos determinou sua estagnação ou recuo. Os avanços, estagnações e recuos podem ser creditados ao fato de que a formulação de uma política de avaliação ser dependente e estar relacionada com a política e gestão educacional, as quais nascem a partir de formulações políticas, econômicas e sociais, construídas a partir das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade, com a participação de diversos agentes sociais e educacionais, ao longo da história.

A construção de uma proposta de avaliação de qualidade do ensino superior depende essencialmente da vontade políticas dos agentes envolvidos no processo, mesmo porque “[...] não existem ‘políticas’ sem política compreendendo-se que a tarefa e o objetivo da política e a garantia da vida no sentido mais amplo” (CAMINI, 2013, p.22). Ultrapassada a questão política a efetivação de uma proposta de avaliação de qualidade do ensino superior depende da gestão dos agentes, pois “[...] para que qualquer política se efetive é necessário que o processo de sua gestão seja bem formulado” (CAMINI, 2013 p. 22).

A sociedade, em busca do desenvolvimento de sua educação, não pode utilizar o sistema de avaliação da qualidade do ensino superior como uma ferramenta de controle ou dominação, mas sim, como instrumento de fortalecimento do ensino e sua qualidade, valorizando a condição humana de alunos, professores e de toda a sociedade. Os avanços somente podem ser metrificadas quando se volta os olhos para o passado, como forma de dimensionar de maneira satisfatória o presente, procurando antever o futuro, primando sempre pela qualidade do ensino que é ofertado à sociedade. Lembrando que a avaliação da qualidade não pode romper com a liberdade das instituições, alunos e/ou professores, que é tão cara para o regime democrático (TODOROV, 2012).

A partir destes pressupostos, a seguir é feita uma análise da construção da política de avaliação da qualidade do ensino superior brasileiro, nos períodos

categorizados como de sua sistematização, estruturação e consolidação. Sendo que em cada um destes analisam-se os principais documentos e agentes envolvidos, dando-se ênfase a atuação dos Ministros da Educação em cada momento histórico, a partir dos programas avaliativos discutidos e implantados no Brasil no período compreendido entre os anos de 1983 a 2016.

2. SISTEMATIZAÇÃO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR (1983-1994)

Este capítulo foi estruturado em quatro itens com o objetivo de analisar a sistematização da política de avaliação do ensino superior no período que se estende de 1983 a 1994. A sistematização da política de avaliação do ensino superior brasileiro ocorreu por meio de quatro estruturas principais, quais sejam: o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU); a Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior (CNRES), o Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior (GERES); e o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB).

O Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) teve por objetivo realizar um diagnóstico da educação superior brasileira para poder propor melhorias. Referido programa mostrou-se inovador para a época, tendo forte apoio do Ministério da Educação e Cultura, na pessoa da Ministra Esther de Figueiredo Ferraz.

Na sequência é analisada a Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior (CNRES), que é instituída pelo novo governo e pelo novo Ministro da Educação. A Comissão foi criada a partir de fatores políticos que exigiam uma nova configuração do ensino superior brasileiro. O resultado dos trabalhos da Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior terminou por gerar o Programa Nova Universidade.

Nos anos seguintes ocorre nova troca de governo e, por conseguinte do Ministro da Educação, os quais abandonam o Programa Nova Universidade, denotando que as políticas educacionais brasileiras não configuram uma política de Estado, mas uma política de governo. O novo governo instituiu o Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior (GERES).

Com o advento da Constituição Federal de 1988 o Brasil atravessava um novo momento histórico, o que fez com que o Governo institísse o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB) que contava com uma comissão e com um comitê assessor. O programa corou o amadurecimento dos processos avaliativos do ensino superior brasileiro.

2.1. Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) e sua importância para a política de avaliação

A avaliação do ensino superior no Brasil tornou-se objeto de discussões e debates entre os agentes políticos e educacionais, principalmente nos últimos quarenta anos, como já afirmado. Nesse período, o ano de 1983 pode ser considerado um marco para a avaliação do ensino superior, sendo instituído o “Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU”, o qual foi criado por iniciativa do Ministério da Educação e Cultura³, por intermédio do Conselho Federal de Educação – CFE⁴, observando inúmeras propostas da Associação Nacional de Docentes – ANDES (CUNHA, 1997).

O Paru tinha por objetivo essencial avaliar a Reforma Universitária de 1968, implantada com “mão de ferro” pelo governo militar, visando, especialmente, as universidades federais. A reforma, contudo, foi aplicada draconianamente para todo e qualquer tipo de organização acadêmica, tendo como órgão principal de execução o Conselho Federal de Educação (CFE), onde a reforma foi gerada (HORTA, 2014, p. 13).

Na época em que o PARU foi implantado o Brasil era governado por militares, tendo por Presidente da República o General João Batista de Oliveira Figueiredo. É peculiar o fato de um governo instrumentalizado por uma ditadura militar viabilizar, por intermédio de seu Ministério da Educação e Cultura, a instituição de uma estrutura como o PARU, que, na sua essência, permitia e fortalecia a discussão a respeito de “reformas universitárias” e a avaliação do ensino superior. A singularidade desta circunstância torna-se ainda maior se consideradas todas as, públicas e notórias, perseguições políticas realizadas no interior das universidades brasileiras pelo próprio regime militar, sendo que desde o momento em que estes se instalaram no poder, apropriando-se da máquina pública, e apoiados pela elite conservadora, e não tinham interesse em qualquer manifestação que pusesse em risco sua estrutura ideológica, o que se depreende das palavras de Assis (2009, p. 02):

³ Atual Ministério da Educação – MEC.

⁴ Atual Conselho Nacional de Educação – CNE.

O período entre 1964 a 1985 foi, sem dúvida, um dos mais significativos e transformadores da história educacional do Brasil. Uma época marcada pela intervenção militar, pela burocratização do ensino público, por teorias e métodos pedagógicos que buscavam restringir a autonomia dos educadores e educandos, reprimindo à força qualquer movimento que se caracterizasse barreira para o pleno desenvolvimento dos ideais do regime político vigente, conduzindo o sistema de instrução brasileiro a uma submissão até o momento inigualável.

A partir das questões fomentadas pela ditadura militar no Brasil, no período de 1964 a 1985, o PARU materializou a primeira manifestação oficial que sinalizava para a realização de uma avaliação do ensino superior brasileiro, com o intuito analisar as estruturas educacionais existentes, bem como subsidiar eventuais reformas, que se fizessem necessárias, para assim assegurar que o país tivesse uma educação de qualidade. Naquele momento histórico o mundo todo vivia uma nova realidade econômica, social e política, que também se instalava no Brasil, a partir da inegável atuação do Banco Mundial, que incentivava a entrada do capital externo na economia brasileira, exigindo uma melhor formação educacional da população, para atender as novas demandas do mercado de trabalho que surgiam.

A década de 1980 do século passado, em particular, representa um momento importante na trajetória da universidade brasileira. Trata-se do período em que se reabre o debate acerca das grandes problemáticas nacionais, fruto de um processo de distensão política e de redemocratização do país e de suas instituições. Ao mesmo tempo, representa exatamente o momento em que se acentuam as ações e interferências do Banco Mundial em relação à educação em geral e à educação superior em particular (FRANÇA; CALDERÓN, 2013, p. 105).

A pressão de organismos internacionais sobre o governo brasileiro para que a educação fosse de qualidade favoreceu a criação do PARU. Todavia, muito antes de ser uma preocupação do governo, a qualidade da educação era objeto de discussões entre os agentes envolvidos com a educação, em especial, com a educação superior, os quais assumiam a necessidade de um sistema avaliativo que pudesse identificar os problemas

das universidades brasileiras, a partir de um diagnóstico minucioso, para, a partir de então serem propostos processos que garantissem a elevação da qualidade de ensino. Era um momento de crise e o novo contexto social e econômico exigia uma adequação das estruturas fortalecendo o movimento que buscava a garantia de maior acesso à universidade; a democratização da gestão das universidades; e, a discussão sobre o papel destas instituições no desenvolvimento do país.

2.1.1. Influência da Ministra da Educação e Cultura no PARU

O PARU, como já afirmado, foi um programa pioneiro na avaliação do ensino superior brasileiro e por ser um projeto inovador sua estruturação carecia do apoio e influência dos agentes políticos e educacionais, para que pudesse surtir os efeitos pretendidos. Dentre os principais agentes políticos e educacionais do Brasil naquele momento histórico pode-se destacar a Ministra da Educação e Cultura da época, professora e advogada, Esther de Figueiredo Ferraz.

A Ministra da Educação e Cultura, Esther de Figueiredo Ferraz, fora nomeada para o cargo pelo então Presidente da República, General João Batista de Oliveira Figueiredo em 24 de agosto de 1982, permanecendo no cargo até 15 de março de 1985. Sua nomeação era tão inovadora no meio político, quanto o PARU foi inovador para o cenário educacional brasileiro, uma vez que a nomeação de uma mulher como Ministro de Estado era circunstância que destoava do contexto histórico, em que a figura feminina não exercia protagonismo social ou político. Deve-se frisar ainda que tudo isso ocorria num momento histórico em que o país era governado por uma ditadura militar, como já afirmado, o que em nada favorecia tais inovações.

Destaque-se que o pioneirismo da presença feminina como Ministro de Estado, em especial do Ministério da Educação e Cultura, bem como a perspectiva de uma avaliação do ensino superior, são devidos ao fato da década de 80 ter marcado o início do processo de abertura democrática do país, na superação do regime político imposto pela ditadura militar, que então vigorava no Brasil. A perspectiva de redemocratização do país ocorreu devido ao fortalecimento de setores da sociedade civil que se organizavam de forma a apresentar oposição ao regime militar. Um período que se

observou muitas greves; protestos por salários; protestos contra o autoritarismo; protestos contra a política educacional do regime militar (REZENDE, 2013).

O cenário político, social e educacional no Brasil na época da instituição do PARU era conturbado e a articulação da Ministra da Educação e Cultura foi fundamental, não só graças as suas habilidades políticas, mas principalmente à sua capacidade técnica de gestão da educação que muito colaborou para implantação do Programa. Naquele momento a educação era “[...] instada pelos governos e pela indústria a ampliar e elevar os padrões de produção de ciência e tecnologia para aumentar a competitividade dos países e os lucros das empresas” (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 141).

A institucionalização do PARU não pode ser creditada exclusivamente à pessoa da Ministra da Educação e Cultura, uma vez que haviam outros agentes educacionais envolvidos no processo, como por exemplo, o Comitê Gestor de Pesquisa do PARU que tinha como membros: a) Edson Machado de Souza – Coordenador geral, Conselheiro do CFE e Diretor da CAPES; b) Sérgio Costa Ribeiro – Coordenador técnico; c) Isaura Belloni Schmidt – Coordenadora técnica substituta; d) Maria Stela Grossi Porto – Técnica do MEC; e) Umbelina Caiafa Salgado – Técnica do MEC; f) Mariza Veloso Motta Santos – Técnica do MEC; g) Mônica Muñoz Vargas – Técnica do MEC; h) Orlando Pillati – Técnico do MEC (HORTA, 2014).

Além da capacidade técnica dos diversos agentes educacionais envolvidos no processo de criação e implantação do PARU, a experiência em gestão da Ministra da Educação e Cultura, principal autoridade educacional do país, foi fator determinante para a implantação do Programa, que era emblemático para a educação superior do país, uma vez pretendia realizar um diagnóstico profundo de todas as questões que a envolviam, como se depreende das palavras de Horta (2014, p.17):

O Paru tinha por objetivo geral “promover um diagnóstico da educação superior, seus problemas e perspectivas, a fim de conhecer as reais condições nas quais se realizam as atividades de produção e disseminação do conhecimento no sistema de educação superior, analisar os reflexos da Reforma Universitária de 1968 nas universidades e instituições isoladas, públicas e privadas, assim como as peculiaridades regionais e institucionais de cada uma delas”.

A criação e implantação do PARU, com objetivos amplos e inovadores para a educação superior brasileira, foram possíveis devido ao fato de estar no cargo de Ministra da Educação e Cultura, Esther de Figueiredo Ferraz, uma mulher a frente de seu tempo, tendo, durante sua história de vida, papel de destaque e pioneirismo em muitos aspectos da estrutura política, social e educacional do Brasil. É perceptível que sua nomeação para o cargo de Ministra da Educação e Cultura teve um viés mais técnico do que político, embora existisse um relacionamento familiar e pessoal muito próximo com o então Presidente da República, João Batista de Oliveira Figueiredo (TORQUATO; BARREIRA, 2004).

Apesar de seu envolvimento com a educação, Esther de Figueiredo Ferraz não tinha produção bibliográfica no âmbito educacional e suas obras versavam sobre direito penal, o que não desmereceu sua atuação no Ministério da Educação e como ela mesma afirmou, em entrevista concedida ao Jornal do Advogado, seu entendimento era que o direito criminal estava muito ligado à psicologia, à sociologia, disciplinas que não são propriamente jurídicas, mas que funcionam como auxiliares, permitindo uma percepção mais humana da sociedade (TORQUATO; BARREIRA, 2004).

Para demonstrar que sua produção bibliográfica era voltada essencialmente ao direito penal, segue um quadro com suas principais obras:

Quadro 01 – Produção bibliográfica de Esther de Figueiredo Ferraz (principais publicações)

PUBLICAÇÕES
Os Delitos Qualificados pelo Resultado
A Co-delinquência no Direito Penal Brasileiro
O Perdão Judicial
O Menor e os Direitos Humanos
Prostituição e Criminalidade Feminina
Alternativas da Educação
Caminhos Percorridos
A Filosofia de João Mendes Júnior
Mulheres Frequentemente
Falas de Ontem e de Hoje

Fonte: Estruturado pelo autor

Mesmo a produção bibliográfica na área penal era algo inusitado para a época, uma vez que a maioria dos profissionais que atuavam neste ramo jurídico era do sexo masculino, pelo que a figura feminina de Esther de Figueiredo Ferraz destoava no cenário nacional e internacional. Os conhecimentos da Ministra a respeito de psicologia

e sociologia, bem como sua visão jurídica, colaboraram para o fortalecimento de seus conceitos a respeito da importância da educação para o cidadão, aspectos que refletiram na sua atuação à frente do Ministério.

Os conhecimentos da Ministra da Educação e Cultura, a respeito da educação, não ficaram registrados em sua produção bibliográfica, mais voltada para a área jurídico-penal, sua trajetória profissional denota conhecimentos na área da gestão da educação, em especial, da educação superior. Com o escopo de destacar o pioneirismo da Ministra da Educação e Cultura, Esther de Figueiredo Ferraz, bem como sua participação na gestão educacional, segue abaixo um quadro que apresenta as principais atividades exercidas em sua trajetória de formação, política e profissional que colaboraram em sua formação pessoal:

Quadro 02 – Trajetória de formação, política e profissional da Ministra da Educação Esther de Figueiredo Ferraz de 1936 a 1985 (principais atividades)

PERÍODO	CARGOS
1936 a 1938	Licenciada em Filosofia pela Faculdade de Filosofia de São Bento, anexa à Universidade de Louvain, na Bélgica.
1939	Registrada ⁵ no Ministério da Educação e Cultura como professora secundária de Português, Francês, Latim e Matemática.
1938 a 1940	Assessora do Secretário da Viação e das Obras Públicas, engenheiro Guilherme Ernesto Winter ⁶ .
1940 a 1945	Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo ⁷
1946	Inscrita na OAB/SP. Atuava como advogada Criminalista
1948	Assume a Cátedra na Faculdade de Direito da USP ⁸
1949	Membro do Instituto dos Advogados de São Paulo/SP
1951	Conselheira da Ordem dos Advogados do Brasil/SP
1955	Membro da Comissão Oficial de Reorganização Penitenciária do Estado de São Paulo.
1960	Membro do Tribunal de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil/SP ⁹ .
1961 a 1965	Professora de Direito Judiciário Penal da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie.
1963 a 1964	Membro do Conselho Estadual de Educação de São Paulo
1965 a 1971	Reitora da Universidade Mackenzie ¹⁰
1966 a 1967	Diretora do Ensino Superior do Ministério da Educação e Cultura ¹¹
1969	Membro do Conselho Federal de Educação ¹²
1971 a 1973	Secretária da Educação de São Paulo ¹³
1982	Membro do Conselho Federal de Educação
1982 a 1985	Ministra da Educação e Cultura

Fonte: MEC/Brasil

⁵ Para o exercício da docência era obrigatório o registro junto Ministério da Educação e Cultura, na forma do art. 40, da Lei nº 5.692/1971. “**Art. 40** – Será condição para exercício do magistério ou especialidade pedagógica o registro profissional, em órgão do Ministério da Educação e Cultura, dos titulares sujeitos à formação de grau superior” (BRASIL, 1971).

⁶ Cargo que assume, devido ao fato do Secretário ser colega de turma de seu pai, na Politécnica/USP e precisar de uma assessora (TORQUATO; BARREIRA, 2004).

⁷ Curso que fez escondida do pai (TORQUATO; BARREIRA, 2004).

⁸ Primeira mulher a dar aulas na São Francisco/USP.

⁹ Primeira mulher a tornar-se Membro do Tribunal de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil/SP.

¹⁰ Primeira mulher da América Latina a comandar a reitoria de uma Universidade.

¹¹ No governo do Marechal Castelo Branco.

¹² Atual Conselho Nacional da Educação.

¹³ Primeira Secretária da Educação de São Paulo, no Governo de Laudo Natel.

A partir da análise da trajetória de formação, política e profissional de Esther de Figueiredo Ferraz constata-se que sua inserção no cenário político nacional deu-se a partir de sua nomeação como assessora do Secretário da Viação e das Obras Públicas do Estado de São Paulo, engenheiro Guilherme Ernesto Winter, que ocorreu por força de questões políticas e pessoais, uma vez que este era amigo de seu pai. Na qualidade de assessora do Secretário teve contato com inúmeros documentos que lhe despertou o desejo de cursar bacharelado em direito; o qual foi realizado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sem o conhecimento de seu pai. Concluído o curso tornou-se advogada na área criminal, atividade em que, na época, era predominante a atuação masculina, o que denota sua capacidade de desbravar fronteiras (TORQUATO; BARREIRA, 2004).

Seu pioneirismo, marcante em diversas áreas¹⁴, inclusive na educação¹⁵ não se sobrepôs a sua simplicidade, como pode ser observado em entrevista que Esther de Figueiredo Ferraz concedeu ao jornal Folha de São Paulo, em 08 de março de 2005, na qual afirmou, “Alguém tinha que ser a primeira, e aconteceu de ser eu” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2005, p. 5).

Em entrevista anterior, publicada no ano de 2001, no Jornal do Advogado, concedida aos jornalistas Gaudêncio Torquato e Solange Barreira, ficaram registradas as palavras de Esther de Figueiredo Ferraz, no que tange ao seu pioneirismo no cenário político e educacional, bem como sua relação com o Presidente da República, destacando a autonomia que possuía, enquanto ocupou o cargo de Ministra da Educação e Cultura:

¹⁴ Dentre as quais se pode destacar: **a)** primeira mulher a ministrar aulas na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; **b)** primeira mulher a ser Membro do Tribunal de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil – São Paulo; **c)** primeira Reitora da Universidade Mackenzie; **d)** primeira mulher da América Latina a comandar a reitoria de uma Universidade; **e)** primeira mulher a ser Ministro de Estado no Brasil; **f)** primeira mulher a ser Ministro da Educação e Cultura (a única nos 85 anos de história do Ministério).

¹⁵ Enquanto no Ministério da Educação e da Cultura atuou no sentido de regulamentar emenda constitucional (Emenda Calmon) para estabelecer percentuais mínimos de recursos arrecadados com impostos, que obrigatoriamente deveriam ser aplicados na educação; melhorou o plano de carreira de professores; e, defendeu a criação de escola federais técnicas.

Jornal do Advogado – Seu pioneirismo feminino foi uma ambição ou uma série de coincidências levaram-na a abrir novas trincheiras?

Esther Figueiredo Ferraz – O mérito não é meu. As mulheres da minha geração arrombaram muitas portas. De tal maneira que, hoje, as novas gerações transitam com toda a suavidade por este caminho aberto por nós. Foi um esforço conjugado.

Jornal do Advogado – Dos cargos que a senhora exerceu, qual foi o mais marcante?

Esther Figueiredo Ferraz – Ter sido ministra foi muito dignificante para mim. O presidente Figueiredo já conhecia muito minha família. Não somos parentes, mas ele brincava comigo por causa da coincidência dos sobrenomes. Ele nunca me deu uma ordem, nunca negou autorização para um ato que eu tivesse deliberado praticar e foi sempre gentilíssimo comigo. De maneira que aquilo em que acertei ou aquilo em que errei são atos meus e tenho que me responsabilizar por eles (JORNAL DO ADVOGADO, 2001, p 14).

Em sua entrevista, como pode ser observado, a Ministra Esther de Figueiredo Ferraz declara expressamente sua proximidade com o Presidente da República, o que na política nacional é algo corriqueiro. No caso da Ministra, além da relação de proximidade familiar com o Presidente, a mesma possuía experiência na área da educação e sua gestão, tanto que desde 1963, quando tomou posse como Membro do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, sempre esteve envolvida com temáticas pertinentes ao assunto, ocupando diversos cargos, como pode ser observado no quadro 02.

Apesar de todos os esforços e empenho da Ministra da Educação e Cultura, aliados a atuação de diversos agentes preocupados com a qualidade da educação superior do Brasil, o PARU teve pouca duração, uma vez que foi tendo instituído em 1983 e extinto em 1984. Em sua curta existência, o PARU não foi capaz de apresentar os caminhos necessários para a formulação de normas legais, não produzindo os resultados esperados; não tendo sequer terminado a coleta de dados e demais trabalhos iniciados, pois o programa “foi desativado um ano depois de começado devido a disputas internas no próprio Ministério da Educação, em torno de quem competia fazer a avaliação da Reforma Universitária.” (CUNHA, 1997, p. 23).

Cecília Horta manifestou-se no mesmo sentido:

O Programa não apresentou resultados, sendo desativado um ano depois de instalado. Essa experiência deixou inconclusos uma coleta de dados e os estudos institucionais iniciados, que tinham contado, inclusive, com financiamento público, pois diferentes concepções de educação superior começavam a aparecer (2014, p. 20).

Os meandros do poder permeavam o PARU, que por ser uma a primeira iniciativa do governo em avaliar o ensino superior, no mínimo, suscitou discussões a respeito da necessidade e da importância. Outra dificuldade encontrada pelo PARU foi o fato de que o Brasil se preparava para uma mudança de regime político e os destinos da educação brasileira eram incertos, em especial do ensino superior, *locus* de formação de pensadores e líderes.

A rápida criação e extinção do PARU denota que os agentes políticos envolvidos com a educação superior, em especial nesta nova área que se formava – a avaliação do ensino superior – estavam muito mais atrelados a questões políticas do que a questões técnicas. Pelo que, embora houvesse muitos esforços da Ministra da Educação e Cultura, a estrutura do próprio Ministério não deu condições para que o PARU atingisse sua plenitude. E para que um sistema avaliativo possa apresentar resultados seria necessária a integração de todos os agentes sociais, políticos e educacionais, imbuídos num único propósito, a qualidade da educação. Apesar destes aspectos o PARU abriu caminhos para os demais programas e sistemas que vieram a ser implantados no Brasil.

2.2. Criação da Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior (CNRES)

A educação, como um dos principais elementos para formação de uma estrutura social de qualidade, está sujeita a sofrer os reflexos de toda e qualquer movimentação na sociedade, construída a partir de homens que fazem a própria história “[...] condicionados pelas circunstâncias imediatamente diante de si, determinadas por

fatos” (CAMINI, 2013, p. 22). A movimentação social, econômica e política no Brasil, no ano de 1984, que era muito intensa, aliada a questões internas do Ministério da Educação e Cultura foram fatores determinantes para a extinção do PARU.

No ano de 1984 o momento social e político do Brasil eram muito delicados, a população e parte dos políticos do país ansiavam a redemocratização do regime político. O Deputado Federal Dante de Oliveira Pereira de Carvalho (PMDB/MT) havia proposto, em 1983, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 05/1983, que ficou conhecida como “Emenda Dante de Oliveira”, a qual tinha por objetivo alterar os arts. 74 e 148 da Constituição Federal de 1967 (com a Emenda Constitucional nº 01 de 1969), possibilitando eleições diretas para Presidente da República, como forma de restaurar a tradição democrática do país, rompida com o golpe militar de 1964.

Em que pese toda pressão política e popular a Emenda “Dante de Oliveira” foi rejeitada pelo Congresso Nacional em 25 de abril de 1984, como bem registra a Câmara dos Deputados em sessão de comemoração aos “30 anos do Movimento Diretas Já”:

As mudanças no cenário político despertam em 1983 um movimento por eleições diretas para Presidente da República, o qual ganha força com a apresentação pelo Deputado Dante de Oliveira, PMDB-MT, de uma emenda constitucional com idêntico objetivo. O movimento, que ficaria conhecido como "Diretas Já", cresce espetacularmente em 1984 e empolga a população, com a realização de comícios em diversas cidades contando com a presença de artistas e lideranças políticas e a participação de multidões nunca antes vistas no Brasil. As maiores manifestações reúnem cerca de 1 milhão de pessoas no Rio e 1,7 milhão em São Paulo. Contudo, não impedem que a Emenda das Diretas seja derrotada no Congresso Nacional no dia 25 de abril, ao faltarem 22 votos para a sua aprovação¹⁶.

A não aprovação da Emenda Constitucional “Dante de Oliveira” foi uma derrota para a história da política brasileira, contudo o corpo político brasileiro não se deu por derrotado e a “Frente Liberal”, uma dissidência do PDS, fez um acordo político com o PMDB e indicaram uma chapa tendo Tancredo Neves como candidato para Presidente da República e o Senador José Sarney como candidato à Vice-Presidente.

¹⁶ (<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenário/discursos/escrevendohistoria/diretas-ja>). Acesso em 13/01/2016 – às 11:14 horas)

Assim, Tancredo de Almeida Neves (PMDB), político mineiro, concorreu com Paulo Salim Maluf (PDS), político paulista, (parecendo a retomada da clássica política “café com leite”¹⁷) num pleito eleitoral, de eleição indireta, para o cargo de Presidente da República, em substituição ao então Presidente, João Batista de Oliveira Figueiredo, que representava o regime militar.

Tancredo de Almeida Neves, candidato da oposição, venceu o pleito eleitoral. A ditadura militar, que tinha vigência no Brasil há mais de vinte anos, foi substituída pelo regime democrático, ocasionando diversas tensões nas estruturas sociais, políticas e administrativas do país. A posse do novo Presidente da República foi marcada para o dia 15 de março de 1985, mas na véspera, Tancredo Neves, foi operado às pressas no Hospital de Base, em Brasília, para resolver problemas de uma obstrução intestinal. Aquela foi a primeira cirurgia de muitas outras. Em 21 de abril de 1985 foi anunciada a sua morte.

As circunstâncias da morte de Tancredo Neves até hoje suscitam muitas dúvidas, sendo curioso o fato de que, coincidentemente (ou não), sua morte foi anunciada em 21 de abril, uma data emblemática, pois, historicamente foi no mesmo dia, há 187 anos atrás, em 1792, em que ocorreu o enforcamento de outro ilustre mineiro Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes – Mártir da Inconfidência Mineira. Os fatos ocorridos no período em que antecedeu a morte de Tancredo Neves geraram muitas inseguranças nos brasileiros, pois o momento histórico era de transição política, em que o país migrava de um regime totalitário para a retomada de um regime democrático.

De qualquer maneira, desde a data em que seria a posse de Tancredo Neves como Presidente da República, 15 de março de 1985, até 21 de abril de 1985, data do anúncio de sua morte, o Brasil não podia ficar parado, sem um Presidente, até porque o momento histórico e político exigiam muitas mudanças. Então o país foi governado ‘interinamente’ pelo então Vice-presidente José Sarney, que foi ‘obrigado’ a praticar vários atos indispensáveis à governabilidade que o momento político e histórico precisava e exigia.

¹⁷ Conceito notório em política, devido à alternância no poder de Políticos de São Paulo (produtor de café) com Políticos de Minas Gerais (produtor de leite).

Na área da educação, o Ministério da Educação e Cultura passou a denominar-se apenas Ministério da Educação, uma vez que foi publicado, em 15 de março de 1985, o Decreto nº 91.144 que criava o Ministério da Cultura (BRASIL, 1985a)¹⁸. Ato de fundamental importância à educação brasileira, pois permitiu que o Ministério da Educação cuidasse apenas do assunto “educação”, sem a preocupação com as demais áreas que lhe eram agregadas, como pode ser observada na própria denominação do órgão: **a)** Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (de 06 de dezembro de 1930 a 13 de janeiro de 1937); **b)** Ministério da Educação e Saúde (de 13 de janeiro de 1937 a 24 de junho de 1953); e, **c)** Ministério da Educação e Cultura (de 15 de março de 1967 a 15 de março de 1985)¹⁹.

Além da alteração da denominação do Ministério, na mesma data de 15 de março de 1985, foi nomeado como Ministro da Educação, Marco Antônio de Oliveira Maciel, político Pernambucano, em substituição à Ministra da Educação e Cultura, Esther de Figueiredo Ferraz. A nomeação de Marco Maciel²⁰ foi eminentemente política, ao contrário do que ocorreu com sua antecessora que, como demonstrado, possuía muitos conhecimentos e experiência na área da gestão educacional. Embora o Ministro Marco Maciel não fosse um neófito em matéria educacional, sua trajetória política e profissional o havia alijado da área educacional (ao menos de um contato direto), desde 1966, conforme cronologia a seguir:

¹⁸ O desmembramento do Ministério da Educação e Cultura em dois Ministérios (Ministério da Educação e Ministério da Cultura) levou em conta quatro circunstâncias, que estão descritas nos considerandos do Decreto nº 91.144/85: “**a)** considerando que o crescimento econômico e demográfico do País, a expansão da rede escolar e universitária, a complexidade cada vez maior dos problemas ligados à política educacional, nas suas diferentes funções no desenvolvimento nacional, bem como o enriquecimento da cultura nacional, decorrente da integração crescente entre as diversas regiões brasileiras e da multiplicação das iniciativas de valor cultural, tornaram a estrutura orgânica do Ministério da Educação e Cultura incapaz de cumprir, simultaneamente, as exigências dos dois campos de sua competência na atualidade brasileira; **b)** considerando que a transformação substancial ocorrida nas últimas décadas, tanto com os assuntos educacionais quanto com os assuntos culturais, tem suscitado, em relação às duas áreas, a necessidade de métodos, técnicas e instrumentos diversificados de reflexão e administração, e tem exigido políticas específicas bem caracterizadas, a reclamarem o desmembramento da atual estrutura unitária em dois ministérios autônomos; **c)** considerando que os assuntos ligados à cultura nunca puderam ser objeto de uma política mais consistente, eis que a vastidão da problemática educacional atraiu sempre a atenção preferencial do Ministério; e **d)** considerando que a situação atual do Brasil não pode mais prescindir de uma política nacional de cultura, consistente com os novos tempos e com o desenvolvimento já alcançado pelo País” (BRASIL, 1985a).

¹⁹ Posteriormente, no período de 19 de novembro de 1992 a 28 de maio de 2003, foi denominado de Ministério da Educação e do Desporto.

²⁰ Redução nominal pela qual Marco Antônio de Oliveira Maciel ficou conhecido.

Quadro 03 – Trajetória política e profissional do Ministro da Educação Marco Antônio de Oliveira Maciel de 1960 a 1982 (principais atividades)

PERÍODO	CARGOS
1960	Diretor do Departamento Cultural do Diretório Acadêmico da Faculdade de Direito da Universidade do Recife ²¹ ;
1960 – 1961	Diretor da Revista Estudantes, de divulgação científica, cultural e jurídica, do Diretório Acadêmico da Faculdade de Direito do Recife;
1960 – 1962	Presidente do Diretório Central de Estudantes (DCE) da Universidade Federal de Pernambuco;
1961 – 1962	Membro discente do Conselho Universitário da Universidade do Recife - UFPE
1962 – 1963	Presidente da União dos Estudantes de Pernambuco (UEP) sendo Delegado da UEP/PE junto a UNE (União Nacional dos Estudantes);
1964	Secretário-Assistente no Governo de Pernambuco ²² ;
1964 - 1966	Assessor do Governador Paulo Guerra – Pernambuco;
1973	Professor Titular de Direito Internacional Público da Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP
1975 a 1979	Deputado Estadual de Pernambuco
1977 a 1979	Presidente da Câmara dos Deputados do Estado de Pernambuco
1979 a 1982	Governador do Estado do Pernambuco

Fonte: Academia Brasileira de Letras²³

Como pode ser observado no quadro 03, desde que Marco Maciel ingressou na vida política, no Governo de Pernambuco, em 1964, dela não mais se ausentou, ocupando diversos cargos, dentre os quais é possível destacar: Presidente da Câmara dos Deputados do Estado de Pernambuco (de 1977 a 1979) e Governador do Estado de Pernambuco (de 1979 a 1982). Considerando que sua nomeação para o cargo de Ministro da Educação ocorreu em 1985 é possível afirmar que não atuava diretamente em assuntos educacionais há mais de 20 anos. Sua nomeação tinha claramente um viés mais político do que técnico, o que prejudicou, senão, pelo menos atrasou a continuidade das propostas para avaliação da qualidade do ensino superior brasileiro, como será demonstrado a seguir.

Ainda como forma de caracterizar a falta de envolvimento técnico com a área da educação do Ministro da Educação, Marco Maciel, é possível analisar sua produção bibliográfica, sendo que entre os anos de 1969 e 1985, Marco Maciel publicou 23 trabalhos, dentre os quais apenas 02 livros, ou seja, 8,69% de sua obra dizem respeito à educação, os demais tratam de questões afetas à área política e social. O que pode ser observado no quadro 04, o qual foi referenciado pelo próprio Marco Maciel (1990, p. 03-04), em sua obra “Educação, ciência e tecnologia”:

²¹ Atual Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

²² Atual Secretaria do Trabalho e Ação Social.

²³ <http://www.academia.org.br/abl/cgi/CGILua.exe/sys/start.htm?infoid=638&sid=354>, acessado em 02/01/2015 – 10:51 horas.

Quadro 04 – Produção bibliográfica de Marco Antônio de Oliveira Maciel de 1969 a 1985 (principais publicações)

ANO	PUBLICAÇÕES
1969	Algumas considerações sobre organizações internacionais: a ONU
1970	Missão do político
1971	O mar de 200 milhas e o desenvolvimento nacional
1971	Partidos políticos
1972	Algumas considerações sobre atribuições do Congresso Nacional na Emenda Constitucional n° 1, de 1969.
1972	Um conceito do Direito Internacional
1972	Discursos
1972	Corredor de exportação para o Nordeste
1973	A ferrovia como instrumento de desenvolvimento nacional
1973	Regiões metropolitanas
1975	Nordeste: atualidades e perspectivas
1976	Temas nacionais de interesse regional
1977	O programa nuclear como exigência do desenvolvimento nacional
1977	O Poder Legislativo e os partidos políticos no Brasil
1977	A universidade e o aperfeiçoamento democrático
1978	Educação e liberalismo
1982	Vocação e compromisso
1983	Cem anos de República
1983	Nordeste: o semi-árido
1983	Reforma tributária
1983	Sucro-Álcool-Química nova fronteira econômica
1983	Simplificação das leis
1985	Frente Liberal: proposta e partido

Fonte: (MACIEL, 1990, p. 03-04)

Em suma, sob o aspecto técnico, considerada sua trajetória profissional e política, bem como sua produção bibliográfica, Marco Maciel não possuía suficientes credenciais educacionais que justificassem sua nomeação para o cargo de Ministro da Educação; a não ser aquelas que digam respeito a questões essencialmente políticas. Como poderia a sociedade ou mesmo aquelas pessoas mais próximas à educação (estudantes, professores, gestores, etc.) exigir que sua atuação a frente do Ministério da Educação tivesse uma preocupação com a qualidade da educação? Embora essa fosse uma exigência intrínseca para quem assume este cargo.

Um aspecto não pode ser negado, apesar de Marco Maciel ter ficado a frente do Ministério da Educação menos de um ano, de 15 de março de 1985 a 14 de fevereiro

de 1986, é que ele era um político incansável, enfrentando as questões que lhe eram apresentadas, sempre disposto a discuti-las²⁴.

Apesar de seu pouco envolvimento com o meio educacional, em data de 25 de março de 1985 encaminhou ao Presidente da República em exercício a Exposição de Motivos nº 88 (BRASIL, 1985e), na qual propôs a criação de uma comissão de alto nível para apresentar subsídios visando à formação de uma nova política para a educação superior brasileira. Na Exposição de Motivos nº 88 o Ministro da Educação Marco Maciel, dentre várias outras ideias a respeito do ensino superior, sustenta que:

A crise do ensino superior e os novos tempos que apontam para a construção da sociedade democrática brasileira impõem a formulação de uma política educacional comprometida com uma Nova Universidade. Esta é a nobre e edificante tarefa que se comete à Comissão Especial, ora proposta a Vossa Excelência (BRASIL, 1985e).

No dia 29 de março de 1985, o Presidente da República em exercício, atendendo a solicitação do Ministro da Educação, fez publicar o Decreto nº 91.177 (BRASIL, 1985b), que instituiu uma comissão nacional para discutir o ensino superior brasileiro, a qual passou a ser denominada pelos estudiosos da área da avaliação da educação superior como Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior (CNRES).

Embalado pela redemocratização e pela instalação da “Nova República”, o presidente José Sarney editou, logo após a sua posse, o Decreto n.º 91.177, de 29 de março de 1985, que instituiu a Comissão Nacional destinada a oferecer subsídios à formulação de uma nova política para a educação superior brasileira, com o prazo final de seis meses para apresentar relatório conclusivo, sem prejuízo do encaminhamento antecipado de conclusões parciais (HORTA, 2014, p. 22).

²⁴ O Senador João Calmon em Discurso proferido na sessão do Senado Federal, de 13 de agosto de 1992, em Consagração na Academia Brasileira de Letras e no Senado Federal relata o seguinte episódio: “Eu contaria rapidamente um episódio que ocorreu quando Marco Maciel foi Ministro da Educação. Um político, correligionário de Pernambuco pediu-me uma audiência, com o que o Ministro Marco Maciel imediatamente a marcou para as duas horas. Às 14 horas, o pernambucano compareceu à ante-sala. Após três horas e meia, e não foi chamado. Aproximou-se da secretária e lhe fez uma indagação óbvia: “O Ministro Marco Maciel, que é um homem tão pontual, tão cioso dos seus compromissos de horário, marcou encontro comigo aqui para às 2h; são quase 4h, e ele ainda não me recebeu”. A secretária consultou a agenda e lhe deu imediatamente o esclarecimento: “O Ministro Marco Maciel marcou realmente a audiência para as duas horas, mas da madrugada, e não para duas horas da tarde”. Ele, realmente, é não apenas um fanático pelo trabalho, mas também muito pontual. Dentre todas as virtudes que estão sendo exaltadas neste momento, há essa da pontualidade e do respeito a compromissos não apenas de horário, mas o compromisso de toda natureza (CALMON, 1992, p. 13-14).

Como se percebe, havia uma preocupação com a definição de subsídios à formulação de uma nova política para a educação superior brasileira, circunstância que também restou evidenciada nas considerações do Decreto nº 91.177 (BRASIL, 1985b), que indicava a existência de problemas a serem enfrentados:

Decreto nº 91.177, de 29 de Março de 1985.

Institui Comissão Nacional visando à reformulação da educação superior e dá outras providências.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no exercício do cargo de PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 81, itens III e V, da Constituição,

CONSIDERANDO a diretriz estabelecida na reunião ministerial de 17 de março de 1985, que confere elevada prioridade à reformulação do sistema educativo do País, especialmente no tocante à educação superior;

CONSIDERANDO que a magnitude e gravidade dos problemas com que se defronta a universidade brasileira, reclamam soluções urgentes;

CONSIDERANDO a necessidade de avaliar-se a universidade brasileira, no que se relaciona ao exercício de suas funções tradicionais e à adequada preparação para enfrentar os desafios das próximas décadas;

CONSIDERANDO, finalmente, que urge estabelecer-se uma política de educação superior que atenda às exigências do desenvolvimento e aos anseios democráticos da sociedade brasileira,

DECRETA:

Art. 1º – Fica instituída Comissão Nacional destinada a oferecer subsídios à formulação de uma nova política para a educação superior brasileira.

Parágrafo único – A Comissão, visando à consecução dos seus objetivos, deverá promover consultas a especialistas, entidades e instituições, bem como examinar o acervo de estudos e propostas existentes.

A partir da leitura das considerações, do acima citado Decreto, fica claro que havia a necessidade de uma reformulação do ensino superior. Para tanto deviam ser

definidas políticas públicas que tivessem por objetivo o desenvolvimento, atendendo aos anseios da novíssima democracia que se instalava no seio da sociedade brasileira. Uma das políticas que poderia contribuir para isso seria a realização de uma avaliação da universidade brasileira e seus agentes (professores, gestores, técnicos, etc), com o escopo de analisar suas estruturas e funções tradicionais, para, a partir de então, prepará-la para enfrentar os desafios das próximas décadas, o que para Dias Sobrinho (2000) era fundamental:

Uma exigência fundamental para um processo de avaliação da educação superior é a compreensão das funções essenciais da instituição universitária. Melhor ainda é compreender a universidade apreendendo as relações que se estabelecem entre essas funções (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 45).

Definida a necessidade de uma avaliação do ensino superior brasileiro e criada uma comissão com esta atribuição faltava estabelecer a composição da mesma, o que ocorreu por força do Decreto nº 91.177/85 (BRASIL, 1985b), que em seus arts. 2º e 3º, trazia o nome de seus componentes, bem como o prazo para a conclusão dos trabalhos, respectivamente:

Decreto nº 91.177, de 29 de Março de 1985.

Art. 1º – “*omissis*;”

Art. 2º – A Comissão será integrada por: CAIO TÁCITO SÁ PEREIRA DE VASCONCELOS, ALMICAR TUPIASSU, BOLIVAR LAMOUNIER, CARLOS NELSON COUTINHO, CLEMENTINO FRAGA FILHO, DOM LOURENÇO DE ALMEIDA PRADO, EDMAR LISBOA BACHA, EDUARDO DE LAMÔNICA FREIRE, FERNANDO JORGE LESSA SARMENTO, FRANCISCO JAVIER ALFAYA, GUIOMAR NAMO DE MELLO, HAROLDO TAVARES, JAIR PEREIRA DOS SANTOS, JORGE GERDAU JOHANPETER, JOSÉ LEITE LOPES, JOSÉ ARTHUR GIANOTI, LUIZ EDUARDO WANDERLEY, MARLI MOISÉS, PAULO DA SILVEIRA ROSAS, ROBERTO CARDOSO DE OLIVEIRA, ROMEU RITTER DOS REIS, SIMON SCHWARTZMANN e UBIRATAN BORGES DE MACEDO, sob a presidência do primeiro.

Art. 3º - A Comissão terá prazo de seis meses para apresentar relatório conclusivo, sem prejuízo do encaminhamento antecipado de conclusões parciais.

Como se observa, havia um número expressivo de membros que compunham a comissão, nas palavras do Ministro da Educação Marco Maciel, na forma da Exposição de Motivos nº 88 (BRASIL, 1985e):

Integrada por personalidades de reconhecida competência, essa Comissão deverá auscultar as propostas das diferentes associações científicas, profissionais, docentes e estudantis, e de outros setores da sociedade, bem como avaliar o acervo de trabalhos existentes e promover novos estudos. Suas conclusões deverão ser objeto de ampla divulgação e debate, fornecendo subsídios indispensáveis à implantação das medidas pertinentes (BRASIL, 1985e).

Analisando os membros que participaram da Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior (CNRES) percebe-se que a mesma tinha composição bastante heterogênea, possuindo membros do Conselho Federal de Educação, professores de diversas instituições de ensino superior de vários Estados do país, reitores, pró-reitores, empresários, sindicalistas, dentre outros.

A heterogeneidade dos membros da Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior era marcante. Apenas metade deles tinha efetivamente vivência universitária. Os demais haviam frequentado cursos superiores, algum dia, mas desenvolviam práticas muito distantes da vida acadêmica. Se havia um militante de sindicato de trabalhadores petroleiros, a ele se contrapunha um empresário do setor siderúrgico; ao intelectual comunista, o tecnoburocrata; ao leigo partidário da teoria da libertação, o monge cultivador da herança tridentina; à geração jovem da docência universitária, o delfim da cátedra da velha faculdade; a um dirigente de associação de docentes, um membro do Conselho Federal de Educação; a um ex-reitor de universidade, um ex-presidente da União Nacional dos Estudantes (CUNHA, 1997, p. 24).

A diversidade de pessoas que compunham a Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior (CNRES) fez com que a mesma ficasse conhecida como *Comissão*

de *Notáveis*. Composta, por um total de 23 membros, conforme relação abaixo, a qual denota a entidade que cada um representava:

Quadro 05 – Membros Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior (CNRES)

NOME	CARGO/ORIGEM
Caio Tácito Sá P. Vasconcelos	Membro do Conselho Federal de Educação
Amílcar Tupiassu	Professor da Universidade Federal do Pará
Bolívar Lamounier	Professor da USP e PUC/SP
Carlos Nelson Coutinho	Professor das Faculdades Integradas Benett ²⁵
Clementino Fraga Filho	Professor titular da UFRJ
Dom Lourenço de A. Prado	Professor de Filosofia e Teologia no Mosteiro de São Bento/RJ
Edmar Lisboa Bacha	Professor na PUC/RJ e presidente do IBGE
Eduardo de Lamônica Freire	Reitor da UFMT
Fernando Jorge L. Sarmento	Pró-reitor da UFBA
Francisco Javier Alfaya	Estudante
Guiomar Namó de Mello	Professora na PUC/SP e Secretária de Educação do Município de São Paulo
Haroldo Tavares	Empresário e Ex-Diretor da Escola de Engenharia da Univ. Est. do Maranhão
Jair Pereira dos Santos	Ex-Diretor do DIEESE e Sindicalista
Jorge Gerdau Johanpeter	Empresário e Presidente do Grupo Gerdau
José Leite Lopes	Professor na UFRJ e Presidente do Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas
José Arthur Gianotti	Professor da USP e Presidente do CEBRAP
Luiz Eduardo Wanderley	Reitor da PUC/SP
Marli Moisés	Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais
Paulo da Silveira Rosas	Professor da UFPe
Roberto Cardoso de Oliveira	Professor na UNICAMP
Romeu Ritter dos Reis	Presidente da Sociedade de Educação Ritter dos Reis, de Porto Alegre
Simon Schwartzmann	Professor e diretor do IUPERJ
Ubiratan Borges de Macedo	Membro do Conselho Federal da Cultura e professor na UFPR

Fonte: Estruturado pelo autor, a partir das informações contidas em Rosas (1985, p. 08).

O presidente da comissão era Caio Tácito Sá Pereira de Vasconcelos, como se verifica no texto do Decreto nº 91.177/85 (BRASIL, 1985b), o qual teve a missão de fomentar a elaboração de um documento capaz de definir metas para a construção de uma nova política educacional para o ensino superior brasileiro, isso no exíguo prazo de 06 meses.

O trabalho da Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior (CNRES), que na sua essência não era algo simples ou fácil, ainda teve que adequar sua atuação a vários fatores, que poderiam prejudicar o andamento dos trabalhos, dentre os quais podem ser destacados: a) indefinição da pessoa que ocuparia o cargo de Presidente da República em definitivo; b) a redemocratização do país; e c) um Ministro da Educação que ocupava o cargo mais por questões políticas que por razões técnicas. Tal cenário, num país que acabava de sair de uma ditadura militar, certamente dificultava muito a atuação da Comissão nomeada, pois não se tinha clareza do caminho que o país e a

²⁵ Em 1986 foi nomeado professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

educação seguiam, mesmo assim era necessário apresentar um relatório norteador para a educação superior do país, que ora se redemocratizava.

A CNRES foi nomeada num momento em que o país tinha um Presidente da República “interino”, tanto que somente em 21 de abril de 1985, com o falecimento de Tancredo Neves, é que José Sarney assume em definitivo a Presidência da República. Assim, a “Comissão de Notáveis”, apesar de nomeada em março de 1985, somente iniciou seus trabalhos em 02 de maio 1985.

Após diversas reuniões a “Comissão de Notáveis”, sob a relatoria do professor Simon Schwartzmann, apresentou o relatório final intitulado *Uma nova política para a educação superior*, isso em 21 de novembro de 1985, praticamente respeitando o prazo estabelecido (BARREYRO; ROTHEN, 2008). O documento abordou treze aspectos: 01) Autonomia Universitária; 02) Gestão Democrática e Controle Social da Universidade; 03) Universidades e Instituições Isoladas de Ensino Superior; 04) Ensino Público e Ensino Particular; 05) Reformulação do Conselho Federal de Educação – CFE; 06) A Avaliação do Desempenho na Educação Superior; 07) Financiamento do Ensino Superior; 08) Articulação do Ensino Superior com os graus anteriores; 09) Ensino de graduação; 10) O Ensino de Pós-Graduação e a Pesquisa Científica; 11) Corpo Docente; 12) Corpo Discente; 13) Pessoal Técnico-administrativo (BRASIL, 1985d).

Como pode ser observado a partir dos temas tratados no relatório final, a Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior – CNRES terminou por elaborar um documento muito amplo, abordando diversos assuntos ao mesmo tempo, todos tratados sob a égide da melhoria da qualidade do ensino superior, todavia “tamanho diversidade propiciou que o produto da comissão fosse um conjunto de textos a propósito de questões desencontradas” (CUNHA, 1997, p. 24).

Apesar das críticas e do exíguo prazo de tempo para sua elaboração, o relatório apresentado pela Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior – CNRES teve seus méritos, tanto que, 10 anos após sua conclusão, Dias Sobrinho (2003, p. 75), afirmou que no “documento já contam muitas sugestões que vieram a ser colocadas em prática após 1995”, quando era Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

Enfim, dentre todos os aspectos analisados, constantes do relatório da “Comissão de Notáveis”, a questão da avaliação do ensino superior mais uma vez se fez presente, em especial no item 6 – “A Avaliação do Desempenho na Educação Superior” (BRASIL, 1985d, p. 52 a 59), demonstrando, que a despeito de todos os percalços

políticos e institucionais, ocorridos e ainda existentes naquele momento no país, a avaliação da qualidade do ensino superior não tinha saído da agenda política dos agentes políticos e educacionais.

O relatório final da “Comissão de Notáveis” tinha uma introdução elaborada pelo próprio Ministro da Educação Marco Maciel, na qual ele afirmava que:

Este é Relatório Final da Comissão Nacional, instituída pelo Presidente José Sarney para oferecer subsídios à formulação de uma nova política para a educação superior. Uma política que atenda as exigências do desenvolvimento do País e aos anseios democráticos de seu povo. [...] Espero, agora, receber as contribuições de todos para que, desse trabalho participativo, possamos construir uma Nova Universidade (grifo como no original) (BRASIL, 1985d).

Aproveitando-se a expressão “Nova Universidade”, em destaque na introdução do relatório da “Comissão de Notáveis” o Presidente da República José Sarney, em conjunto com o Ministro da Educação Marco Maciel, instituiu após, aproximadamente um mês, em 23 de dezembro de 1985, por meio do Decreto nº 92.200 (BRASIL, 1985c), o denominado “Programa Nova Universidade”:

**DECRETO Nº 92.200
DE 23 DE DEZEMBRO DE 1985**

Institui o Programa Nova Universidade e dá
outras providências

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando de atribuições que lhe confere o artigo 81, itens III e V, Constituição, e

CONSIDERANDO a necessidade de viabilizar as propostas de renovação universitária, particularmente no que se refere à melhoria qualitativa de sua prática pedagógica e técnico-científica;

CONSIDERANDO que este processo requer recursos e condições adequadas de apoio e fomento pelo Ministério da Educação,

DECRETA:

Art. 1º - Fica instituído no âmbito do Ministério da Educação o Programa Nova Universidade, tendo, entre outros, os seguintes objetivos:

- I** - a melhoria da qualidade do ensino de graduação;
- II** - o revigoramento das atividades de extensão nas instituições de ensino superior;
- III** - o fortalecimento dos níveis de integração da universidade com a educação básica; e
- IV** - a implantação de um sistema de acompanhamento e avaliação das instituições de ensino superior.

Art. 2º - Caberá ao Ministro de Estado da Educação definir as metas do Programa de que trata este Decreto, observadas as linhas prioritárias de ação, fixadas no artigo precedente.

Art. 3º - A coordenação do Programa Nova Universidade ficará a cargo da Secretaria da Educação Superior do Ministério da Educação.

Art. 4º - As despesas decorrentes da execução deste Decreto correrão à conta dos recursos próprios, consignados no orçamento do Ministério da Educação.

Art. 5º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 23 de dezembro de 1985; 164º da Independência e 97º da República.

JOSÉ SARNEY
Marco Maciel

O “Programa Nova Universidade” foi uma proposta política do governo, numa tentativa de viabilizar uma nova estruturação para o ensino superior, procurando levar em consideração as perspectivas do relatório da “Comissão de Notáveis”, como bem se depreende das palavras do próprio Ministro Marco Maciel (BRASIL, 1985f, p. 07):

A concepção do PROGRAMA DE APOIO À EDUCAÇÃO SUPERIOR - "NOVA UNIVERSIDADE" assenta na necessidade de consolidação, de integração e articulação das ações de execução, crescimento e qualificação do sistema de educação superior.

Traduz a vontade política do Governo de revitalizar a universidade, pela adoção de mecanismos ágeis de apoio a seus programas de ação. Significa o propósito de restaurá-la como instituição voltada para a geração da ciência, do conhecimento filosófico, da arte e da tecnologia. Reafirma a intenção de situá-la como centro de elaboração, de formação e de comunicação do saber, como instituição a serviço do homem, comprometida com o objetivo estratégico de redução da dependência científica e tecnológica do País.

Reconhecidamente, esta restauração pressupõe a busca permanente da excelência, na formação de recursos humanos e na ampliação do saber. É esta, inclusive, a condição para que a contribuição da universidade, em termos de promoção social, cultural e política, seja relevante.

O “Programa Nova Universidade” era uma demonstração de que o governo federal tinha interesse em que as universidades melhorassem a qualidade do ensino que era ofertado. No entanto, como sempre ocorre com a educação no Brasil, menos de 05 anos depois, o programa foi encerrado por força do Decreto nº 99.678, de 08 de Novembro de 1990 (BRASIL, 1990)²⁶. Este Decreto foi assinado pelo Presidente da República, da época, Fernando Collor de Melo e pelo Ministro por ele nomeado, Ministro da Educação Carlos Chiarelli.

A criação e a rápida extinção do “Programa Nova Universidade” demonstra a importância que agentes políticos e educacionais denotam para a construção e continuidade dos sistemas que interferem na educação brasileira. Deve ainda ser destacado que o “Programa Nova Universidade”, instituído pelo Ministro Marco Maciel em 1985, e encerrado apenas 05 anos depois pelo Ministro Carlos Chiarelli, como já afirmado, foi gerido por 06 diferentes Ministros da Educação, como pode ser verificado no quadro 06:

Quadro 06 – Ministros da Educação no período de 1985 a 1991

Ministro	Nomeação	Exoneração	PERÍODO NO CARGO		
			ANOS	MESES	DIAS
Marco Maciel	15/03/85	14/02/86	-	11	30
Jorge Bornhausen	14/02/86	05/10/87	01	07	19
Alóísio Guimarães Sotero (<i>interino</i>)	06/10/87	30/10/87	-	-	24
Hugo Napoleão do Rego Neto	03/11/87	16/01/89	01	03	13
Carlos Corrêa de Menezes Sant’anna	16/01/89	14/03/90	-	01	29
Carlos Chiarelli	15/03/90	21/08/91	01	05	06

Fonte: MEC/Brasil.

O *turn over*²⁷ das autoridades máximas no cenário educacional do país, responsáveis pela condução do sistema, em períodos tão curtos, dificulta sobremaneira a continuidade de todo e qualquer processo ou procedimento para a melhoria da qualidade da educação, como bem parametrizou o citado exemplo do “Programa Nova Universidade”. Some-se a isso o fato de existir no Brasil a prática endêmica e perniciosa de que cada novo governante não continua o projeto do anterior, mas procurar criar algo

²⁶ Que curiosamente revogou aproximadamente outros 2.000 (dois mil) Decretos.

²⁷ Expressão utilizada em administração para a rotatividade de pessoas em uma organização, que segundo Chiavenato (2008), seria a flutuação de pessoal numa organização, ou seja, é a variação de pessoal considerando aqueles que adentram e os que saem da estrutura.

novo, para tanto abandona tudo o que o governo anterior havia construído, como se nada prestasse e/ou pudesse ser aproveitado.

Contudo, apesar do tumultuado momento histórico pelo qual atravessava o Brasil e todas as circunstâncias desfavoráveis ao sistema educacional brasileiro, mesmo com o encerramento rápido do “Programa Nova Universidade” e com *turn over* dos Ministros da Educação, é possível afirmar que a Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior – CNRES pôde realizar seus trabalhos a luz da redemocratização do País, sem preocupações com um patrulhamento ideológico, preocupando-se apenas com a qualidade da educação, manifestando seus anseios pela otimização da estrutura universitária, sinalizando, tal como o PARU o fez, para a necessidade de uma avaliação como mecanismo indispensável para a conquista de uma educação de qualidade no país, dentre outros inúmeros aspectos.

2.3. Instituição do Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior (GERES)

O Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU teve uma curta duração e o relatório final apresentado pela Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior – CNRES trazia muitos assuntos desconectados. Antes do PARU e do CNRES, como já afirmado, a avaliação, enquanto fator contributivo para a qualidade da educação, não era o centro das atenções. Assim, apesar de tais aspectos, os agentes políticos, bem como de todos aqueles envolvidos com o ensino superior brasileiro, haviam despertado para a necessidade de uma avaliação sistemática das estruturas universitárias, como forma de subsidiar reformas e/ou transformações que se mostrassem necessárias, sendo que “[...] ação dos atores é que contribui para a estrutura sequencial de determinada política” (CAMINI, 2013, p. 09).

Os fatores sociais, econômicos e políticos instaurados no país quando da implantação do PARU e mesmo da CNRES, dificultavam a reforma do sistema educacional e influenciavam negativamente uma sistemática de avaliação do ensino superior, embora pequenos avanços já pudessem ser perceptíveis. O PARU e a CNRES devem ser analisados a partir de seu contexto histórico, que é fundamental para constatar que são “[...] as determinações materiais e culturais que se encontram em suas raízes, juntamente com suas consequências práticas [...]” (MÉSZAROS, 2004, p. 117)

que podem determinar o futuro de uma sociedade. A melhoria futura dos fatores sociais, econômicos e políticos não poderia estar dissociada de uma reforma da educação; caso contrário todas as melhorias conseguidas não teriam sustentabilidade a médio/longo prazo.

Constatada a necessidade da estruturação de uma avaliação da qualidade do ensino superior, o governo continuou perseguindo tal objetivo, aproveitando-se de suas experiências com o PARU e a CNRES, até porque “A história não é mais do que a sucessão das diferentes gerações, cada uma delas explorando os materiais os capitais e as forças produtivas que lhes foram transmitidas pelas gerações precedentes” (MARX; ENGELS 2011, p. 21).

Concluídos os trabalhos da Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior – CNRES, em 21 de novembro de 1985, o relatório produzido mostrou-se um instrumento para fomentar discussões da qualidade do ensino superior, sendo este o anseio do Ministro da Educação Marco Maciel que afirmou que: “Com a divulgação deste documento, inicia-se a segunda etapa, igualmente importante, de todo o trabalho – a da reflexão coletiva sobre as suas proposições” (BRASIL, 1985 (a)).

Como tais preocupações se tornaram focos de atenção dos agentes políticos e educacionais, o Ministério de Educação, dentro do seu papel de criador e gestor de políticas públicas, não poderia ficar alijado do processo, tanto que em 06 em fevereiro de 1986, o Ministro Marco Maciel, oito dias antes de deixar o cargo, criou um grupo interno, por força da Portaria nº 100/MEC (BRASIL, 1986b), para dar continuidade às discussões a respeito dos seguintes temas: reforma e avaliação do ensino superior brasileiro. O citado grupo foi denominado como Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior – GERES.

No lapso temporal entre a criação do GERES e a sua implantação ocorreu a substituição do Ministro da Educação, como afirmado; sai de cena Marco Antônio de Oliveira Maciel, para que em 14 de fevereiro de 1986 assumisse o cargo Jorge Konder Bornhausen, político de Santa Catarina.

A nomeação de Marco Maciel fora realizada por aspectos políticos e não por competência técnica, necessária para ocupar tão importante cargo da educação, como já afirmado, sendo que o mesmo voltou a ocorrer com o sucessor Jorge Bornhausen²⁸, pois este não tinha nenhuma experiência na área educacional, como pode ser verificado

²⁸ Redução nominal pela qual ficou conhecido no cenário político e educacional do país.

numa apertada síntese de sua trajetória política e profissional, conforme cronologia do quadro 07:

Quadro 07 – Trajetória política e profissional do Ministro da Educação Jorge Konder Bornhausen de 1967 a 1991 (principais atividades)

PERÍODO	CARGOS
1967 - 1971	Vice-governador de Santa Catarina ²⁹
1971 - 1973	Eleito para o Diretório Regional da ARENA
1975 - 1978	Presidente do Banco do Estado de Santa Catarina ³⁰
1979 - 1982	Governador de Santa Catarina ³¹
1983 a 1991	Senador ³²

Fonte: Senado Federal/Brasil³³

Analisando-se a trajetória política e profissional do Ministro da Educação Jorge Bornhausen é possível constatar-se que o mesmo não teve nenhum contato direto com a área da educação, em especial com a sua gestão, em períodos anteriores a sua nomeação para o cargo. Sua produção bibliográfica também não referenda a nomeação para o cargo, uma vez que suas publicações eram escassas e sem nenhuma área de tangência com a educação, como pode ser observado no quadro 08:

Quadro 08 – Produção bibliográfica de Jorge Konder Bornhausen de 1983 a 1986 (principais publicações)

ANO	PUBLICAÇÕES
1983	Atuação parlamentar. Brasília: Senado Federal
1983	Parlamentarismo: a solução política nacional
1984	A realidade política brasileira. Brasília: Senado Federal
1986	Jorge Bornhausen e o parlamentarismo

Fonte: Senado Federal/Brasil³⁴

²⁹ Eleito pela Assembleia Legislativa devido a cassação pelo Ato Institucional nº 02 do então Vice-governador de Santa Catarina, Francisco Dall'Igna, (mandato cassado em 19 de julho de 1966). Era filiado ao Partido da Aliança Renovadora Nacional – ARENA, partido de sustentação ao Regime Militar de 1964. Sua eleição já denotou influência política, pois não tinha a idade mínima para ocupar o cargo, o que exigiu a aprovação de uma emenda para fixar a idade em inferior a 30 anos.

³⁰ Nomeado pelo Governador do Estado de Santa Catarina, Antônio Carlos Konder Reis, seu primo.

³¹ Governador Biônico, indicado pelo Presidente da República Ernesto Geisel.

³² Candidato pelo Partido Democrático Social – PDS, partido político brasileiro de direita fundado em 30 de janeiro de 1980, em sucessão ao Partido da Aliança Renovadora Nacional – ARENA.

³³ http://www.senado.gov.br/senadores/senadores_biografia.asp?codparl=948 disponível em 02/01/2015 – 17:20 horas.

³⁴ http://www.senado.gov.br/senadores/senadores_biografia.asp?codparl=948 disponível em 02/01/2015 – 17:35 horas.

É inegável que o Ministro da Educação é um agente político, todavia a educação é uma área com uma especificidade latente o que dificulta seu gerenciamento apenas sob o viés político, por sua vez o Ministro Jorge Bornhausen somente possuía tais credenciais. Dentre os três Ministros da Educação que estiveram à frente das principais propostas e processos de criação e implantação de avaliação e/ou reforma do ensino superior, Esther de Figueiredo Ferraz, Marco Antônio de Oliveira Maciel e Jorge Konder Bornhausen, este último era o que possuía o menor *know-how* educacional para ocupar o cargo, sendo que sua nomeação não demonstrava uma preocupação técnica com a educação por parte do Poder Executivo.

A construção do conhecimento e do saber científico estão aptos a ocorrer a partir de uma articulação entre a realidade empírica e a teoria, pelo que a avaliação e a reforma do ensino superior devem ser capitaneadas pelo Ministro da Educação, que é a autoridade máxima em educação do país, a qual necessita, para exercer com maestria seu cargo, conhecimento da área, afinal, nas palavras de Ives Gandra Martins Silva: “Ciência se faz com verdade e não com vaidade” (in PEREIRA 2008, p. 20).

Embora o Ministro da Educação, Jorge Bornhausen não fosse a pessoa mais habilitada, tecnicamente, para estar à frente da educação do país, se considerada sua trajetória profissional e política, em 03 de março de 1986, determinou a publicação da Portaria nº 170/MEC (BRASIL, 1986c), que implantou o GERES, criado pela citada Portaria nº 100/MEC (BRASIL, 1986b), do Ministro Marco Maciel.

O GERES tinha a função de criar uma proposta para a reforma do ensino superior (BRASIL, 1986), sendo composto por 05 membros, que exerciam funções técnicas junto ao Ministério da Educação e estavam envolvidos com a temática, como pode ser observado no quadro 09:

Quadro 09 – Membros do Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior – GERES

NOME	FUNÇÃO
Antônio Octávio Cintra	Secretário Geral Adjunto do Ministério da Educação
Edson Machado de Souza	Diretor da Capes e Ex-Coordenador do PARU
Getúlio Carvalho	Secretário Geral Adjunto do Ministério da Educação
Paulo Elpídio Menezes Neto ³⁵	Secretário de Educação Superior
Sérgio Costa Ribeiro	Ex-Coordenador Técnico do PARU

Fonte: MEC/Brasil

³⁵ Participou da construção do Programa Nova Universidade, enquanto Secretário de Educação Superior também na gestão do Ministro da Educação Marco Maciel.

Analisando o nome das pessoas que compunham o GERES se percebe que, embora a descontinuidade dos processos seja “a regra”, quando se trata da avaliação no ensino superior e sua reforma, houve um aspecto positivo neste Grupo Executivo, qual seja, a nomeação de Edson Machado de Souza e Sérgio Costa Ribeiro, que já haviam trabalhado no Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU. Além deles, Paulo Elpídio Menezes Neto, teve atuação na construção do “Programa Nova Universidade”, anteriormente mencionado. Assim, é possível concluir que o GERES teve um corpo técnico com experiência que poderia atuar de forma a construir uma proposta de uma educação de qualidade para as universidades brasileiras.

Embora o GERES fosse composto por apenas 05 membros a elaboração do relatório final contou com a colaboração de muitas entidades e agentes educacionais preocupados com o ensino superior, são eles: Comissão da Academia Brasileira de Ciências, Sociedade Brasileira de Matemática, Sociedade Brasileira de Física, Associação dos Docentes e Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior, Associação Brasileira de Mantenedores, União Nacional dos Estudantes, Instituto dos Advogados Brasileiros, Escola Paulista de Medicina, DEMES/RS, DEMEC/GO e DEMEC/DF, Conselho Estadual de Educação de Alagoas, Fundação educacional Severino Sombra, Coordenação do Mestrado em Matemática da Universidade Federal do Ceará, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Universidade de Ijuí, Universidade Federal de Santa Catarina, Associação dos Professores da Universidade Federal do Paraná, Comissão da Universidade Braz Cubas. As seguintes pessoas ofereceram contribuições individuais: João Amílcar Salgado (UFMG), Sofia Lerche Vieira (UFC), José Nastri Filho (SESu/MEC), Mário Falcão Filho (SP), Philomeno J. da Costa (SP), Juliano F. Marin Filho (RS), Hortêncio Deconto (PR), João Lucas Marques Barbosa (UFC), Silvo Coelho dos Santos (UFSC) (BRASIL, 1986, p. 22-23).

Também ocorreram consultas orais a diversas autoridades em matéria educacional: a) na fase preliminar: professores Fábio Wanderley Reis e José Eduardo Faria; b) sobre financiamento: professores Jacques Velloso, Alberto Mello e Souza e Rubens Queiroz; c) sobre credenciamento e funcionamento de instituições: Valnir Chagas, Rui Camargo Vieira e Ernesto Ahrens; d) ordenamento jurídico da educação superior: professores Armando Dias Mendes, Rubens Maciel, José Ernesto Ballstaedt, Márcio Quintão Moreno, Carlos Roberto Martins Rodrigues e o Dr. Guido Ivan de Carvalho (BRASIL, 1986, p. 05).

Os trabalhos desenvolvidos pelo GERES tiveram por referenciais os seguintes temas: a) má remuneração dos professores; b) carência de equipamentos, laboratórios e bibliotecas; c) deficiência na formação profissional dos estudantes; d) descontinuidade das pesquisas; e) discriminação social no acesso às universidades; f) sistemas antidemocráticos de admissão e escolha do quadro de dirigentes; g) crise financeira e pedagógica do ensino privado; h) excesso de controles burocráticos nas universidades públicas; i) pouca clareza na prevalência do sistema de mérito na seleção e promoção dos professores (BRASIL, 1986, p. 16-17).

No que diz respeito ao tema avaliação, durante os trabalhos, o GERES considerou a avaliação como um ponto crucial para a melhora da qualidade da educação, sendo necessária a prevalência de uma avaliação quantitativa e objetiva (BRASIL, 1986). Posicionamento que antecipou a necessidade da constituição das “comissões de especialistas” para avaliação de cursos de graduação e a aplicação de “testes padronizados” aos concluintes, como veio a ocorrer, posteriormente com o Exame Nacional de Cursos (BERTOLINI, 2004).

Quando terminados os trabalhos, o GERES apresentou um relatório final que na sua introdução destaca a preocupação do governo federal com a crise da universidade brasileira, como pode ser visto:

Diante do sentimento de crise da universidade brasileira, Tancredo Neves anunciou, no seu discurso de posse, lido pelo então Vice-Presidente José Sarney, a intenção de criar uma comissão de alto nível para estudar a situação e formular propostas que pudessem ser imediatamente consideradas (BRASIL, 1986, p. 02).

O relatório final apresentado justificava a constituição do GERES a partir do discurso de posse do Presidente da República eleito, Tancredo Neves, todavia, quando analisado o citado discurso se percebe que a educação foi tratada em apenas dois parágrafos, os quais são abaixo transcritos:

[...] Brasileiros, quando, nos países mais adiantados do mundo, as crianças começam a aprender diante de uma tela de computador, ainda exibimos uma vergonhosa taxa de analfabetismo. Estamos levantando usinas nucleares que custam bilhões de dólares, mas não fomos capazes de construir modestas salas escolares e colocar professoras

em cada uma delas, de forma a acolher toda a população em idade escolar no País.

Sem descuidar das universidades, iremos, cada vez mais, investir na educação básica. Não iremos, no entanto, cuidar apenas do aspecto material. É necessário ajustar programas escolares que, sem perder de vista a realidade universal, sejam coerentes com a identidade cultural de nosso povo³⁶.

Como pode ser observado, o discurso do Presidente foi muito sucinto no que tange à educação brasileira, principalmente quanto à educação superior, que é apenas mencionada, sem nenhuma proposição. Chama atenção o fato do relatório do GERES ter mencionado que o discurso de posse referia-se a criação de “[...] uma comissão de alto nível para estudar a situação e formular propostas que pudessem ser imediatamente consideradas” (BRASIL, 1986, p. 02) para a educação brasileira, embora isso não corresponda ao texto do discurso, como pode ser visto:

[...] Se não podemos, e não devemos, votar às pressas uma nova Carta Política, temos de discuti-la a partir de amanhã. A fim de contribuir, com seus recursos, para o debate, o Executivo constituirá, como um dos primeiros atos do governo, **comissão de alto nível**, integrada não só por juristas conhecidos, mas, igualmente, de representantes autênticos de diversos setores sociais, com o objetivo de elaborar um esboço de anteprojeto constitucional (**grifo nosso**)³⁷.

O relatório final do GERES refere-se a um fato que não ocorreu, como forma de sustentar seus trabalhos, pois a comissão de alto nível que seria criada pelo Executivo Federal não era para estudar questões da educação do país, mas sim, para a elaboração de um esboço de anteprojeto para uma nova Constituição Federal, como se depreende do texto do discurso do Presidente da República, acima transcrito.

Apesar desse contrassenso, o relatório final apresentado pelo GERES abordava a necessidade de que a avaliação do ensino superior fosse submetida a um controle social, sendo feita por intermédio de testes padronizados – para aferir o conhecimento do estudante, propor a construção de uma agenda de avaliação, sinalizar uma mudança de paradigma na forma de pensar a avaliação do ensino superior, apontar novos caminhos para o processo de avaliação das universidades brasileiras.

³⁶ <http://www.memorialtancredoneves.com.br/palavras.html>, acessado em 13/05/2015 – 17:09 horas.

³⁷ <http://www.memorialtancredoneves.com.br/palavras.html>, acessado em 13/05/2015 – 17:09 horas.

Além disso, o relatório também abordava os seguintes temas: a) o sistema de educação superior; b) a autonomia e a avaliação do ensino superior; c) o Conselho Federal de Educação; d) a gestão da universidade; e e) o financiamento (BRASIL, 1986).

Outro aspecto relevante é que o relatório final ainda trouxe a proposta de um anteprojeto de lei que dispunha sobre a natureza jurídica, a organização e o funcionamento dos estabelecimentos federais de ensino superior, alterando disposições do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), dentre outras providências. Trouxe em seu texto ainda outra proposta de anteprojeto de lei que reformulava o Conselho Federal de Educação, suas finalidades e competência (BRASIL, 1986).

Há que se destacar que o relatório final e a *lege ferenda* apresentada pelo GERES fez opção de reformular parte da legislação, com ênfase nas instituições de ensino superior públicas, não se preocupando, na mesma intensidade, com as instituições de ensino superior privadas, que já eram uma realidade e se expandiam cada vez mais.

Aos anteprojeto de lei, apresentados pelo GERES, foram propostos anteprojeto substitutivos pela Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – ANDES e pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB. A apresentação de tais substitutivos permitiu uma discussão mais ampla e qualificada sobre os assuntos tratados nas propostas de um novo texto legal que disciplinaria o ensino superior do país.

Analisando-se os anteprojeto apresentados pelo GERES e os substitutivos apresentados pela ANDES e pelo CRUB fica evidente que se estabeleceu duas propostas ideológicas para discutir a avaliação do ensino superior. Tanto que se pode afirmar que o GERES “opta por uma avaliação técnico- burocrática, na qual o objetivo é controlar, criar rankings, instrumentalizar a distribuição de recursos, credenciar as instituições e prestar conta dos recursos” (PEREIRA, 2010, p. 65). Ao passo que nas propostas da ANDES e do CRUB “observa-se uma avaliação de cunho participativo-formativo, com os objetivos de conhecer a instituição, melhorar a sua qualidade e prestar contas à sociedade das atividades exercidas” (PEREIRA, 2010, p. 65), tendo como meta avaliar o processo e não apenas o resultado obtido.

Existiam discussões ideológicas entre o GERES, ANDES e CRUB, mas havia consenso quanto à existência de uma crise no ensino superior brasileiro e a necessidade

de levantar os problemas por meio de avaliações, como forma de buscar soluções para as demandas existentes, mas a unanimidade residia na necessidade de se avaliar a qualidade da educação, como forma de garantir os avanços educacionais, sociais e culturais de que o país tanto precisava.

2.4. Antecedentes políticos do Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB)

O ano de 1988, em especial a data de 05 de outubro, é fundamental para a história recente do Brasil, devido à promulgação de uma nova Constituição Federal para o país, que ficou conhecida como “Constituição Cidadã”, especialmente por ser a primeira Constituição pós-ditadura. Denominação que lhe foi dada pelo Deputado Federal Ulisses Guimarães, durante o discurso na Assembleia Nacional Constituinte durante o ato de promulgação:

A exposição panorâmica da lei fundamental que hoje passa a reger a Nação permite conceituá-la, sinoticamente, como a Constituição coragem, a **Constituição cidadã**, a Constituição federativa, a Constituição representativa e participativa, a Constituição do Governo síntese Executivo-Legislativo, a Constituição fiscalizadora (**grifo nosso**) (BRASIL, 1988a, p. 14381).

A Constituição Federal de 1988, o mais importante instrumento normativo do país coroou o regime democrático recentemente implantado. A democracia era a nova forma político-administrativa a ser observada pelo governo tendo por pressuposto básico uma maior participação da sociedade. Observando as palavras de Teixeira (1967, p. 13), “a forma democrática de vida funda-se no pressuposto de que ninguém é tão desprovido de inteligência que não tenha contribuição a fazer às instituições e à sociedade a que pertence.”³⁸

³⁸ “[...] e a forma aristocrática, no pressuposto inverso de que a inteligência está limitada a alguns que, devidamente cultivados poderão suportar o ônus e o privilégio da responsabilidade social, subordinados os demais aos seus propósitos e aos seus interesses (sic)” (TEIXEIRA, 1967, p. 13).

Para a educação, a nova carta constitucional se mostrou um fundamental marco legal, principalmente no que tange ao processo de avaliação da qualidade do ensino superior, que poderia, expressamente, ser ofertado também pela iniciativa privada, desde que submetida ao cumprimento de normas gerais, sendo autorizada e avaliada pelo Poder Público, na forma do art. 209, incisos I e II da Constituição Federal (Brasil, 1988):

Art. 209 – O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

- I** – cumprimento das normas gerais da educação nacional;
- II** – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 exigiu (e nem poderia ser diferente devido à troca de regime político) profundas transformações nas estruturas sociais, políticas e educacionais de todo o país, uma vez que deveriam adequar-se ao novo marco legal. O momento histórico também trouxe consigo uma crescente preocupação com a qualidade e eficiência das instituições e organismos governamentais. Anseios que já eram frutos da onda globalizadora que sinalizava para a necessidade de aprimoramento dos modelos de gestão, tanto da iniciativa privada como do poder público.

A preocupação com a qualidade e eficiência das instituições e organismos não estava restrita ao ideário brasileiro, uma vez que outros países da América, também influenciados pela globalização se tornaram palco de transformações sociais, econômicas e educacionais, capitaneadas por proposições do Banco Mundial (IANNI, 1996).

[...] o Banco Mundial, braço operacional e instrumento ideológico da economia globalizada, empurra a universidade para o moinho da competitividade do mercado. Ela não só deve formar pessoas competitivas e produzir conhecimentos úteis e adequados à competitividade, como também alimentar e consolidar a competitividade como o valor central da vida humana. Não se trata apenas de uma instituição de ensino superior ter que competir com suas congêneres. Deve competir também com as empresas do mercado, submetendo-se aos mesmos critérios e normas de avaliação destas: produtividade, rentabilidade, menor custo, enfim, a mais forte produtividade (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 93).

Dias Sobrinho (2000) destaca influência do Banco Mundial perante o novo cenário mundial, que fez com que o governo brasileiro se preocupasse, dentre muitas outras questões, com a democratização do acesso e permanência no ensino superior, fortalecendo o foco na qualidade do ensino ofertado pelas diversas instituições de ensino superior espalhadas por todo território nacional. Para tanto era necessário um processo de avaliação da qualidade que verdadeiramente cumprisse a sua função.

A questão da avaliação da qualidade do ensino superior já tinha avançado em muitos aspectos com a realização do PARU, CNRES e GERES, mas havia outros que precisavam ser organizados. Um dos aspectos negativos que se fizeram presentes tanto no PARU quanto no CNRES e GERES foi a falta de continuidade das metodologias de análise aplicadas em cada um deles. Qualquer metodologia avaliativa, para surtir resultados, carece de uma regularidade, garantindo a formulação de parâmetros de comparação. A continuidade de uma metodologia, aliada à publicidade de seus indicadores é que vai assegurar que a comunidade, educacional ou não, possa acompanhar todo o processo e interpretar os resultados, aferindo se a educação ofertada é ou não de qualidade.

Nesse contexto, o Ministério da Educação e do Desporto, por intermédio de sua Secretaria de Educação Superior (SESu), sob a supervisão do Ministro da Educação, instituiu uma comissão, por força da Portaria nº 130, de 14 julho de 1993 (BRASIL, 1993), que culminou no Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB:

**SECRETARIA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
PORTARIA Nº 130, DE 14 DE JULHO DE 1993**

O SECRETÁRIO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO MINISTÉRIO
DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO, no uso de suas atribuições,
resolve:

Art. 1º - Criar Comissão com o objetivo de estabelecer diretrizes e viabilizar a implementação do processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras.

Art. 2º - A Comissão será composta por representantes da SESu/MEC, da ANDIFES, do CRUB, da ANUP, da ABRUEM, dos Fóruns Nacionais dos Pró-Reitores de Graduação, Extensão, Pesquisa e Pós-Graduação e Planejamento.

Art. 3º - Para efeito institucional, a Comissão fica vinculada ao Departamento de Política do Ensino superior da SESu.

Art. 4º - As Comissões de Especialistas instituídas pela Portaria nº 287 de 10 de dezembro de 1992 continuarão o seu trabalho de forma articulada com esta Comissão.

Art. 5º - A Comissão deverá apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, proposta detalhada de trabalho para os anos de 1993 e 1994.

RODOLFO JOAQUIM PINTO DA LUZ

Observe-se que a comissão que instituiu o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB foi criada em 1993, sendo que o relatório final do GERES, bem como os substitutivos da ANDES e do CRUB foram concluídos em 1986. Assim, considerada a finalização dos trabalhos do GERES em 1986 e instituição do PAIUB em 1993 percebe-se um lapso temporal de 07 anos em que as discussões respeito da reforma e da avaliação do ensino superior deixaram de ser o foco do governo federal. Circunstância que pode ser creditada à efervescência do cenário social, econômico e político do país, somada às discussões que orbitavam a promulgação e aplicação da nova Constituição Federal.

Não bastassem todas estas questões, a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, no ano seguinte houve a eleição para Presidente da República, quando foi eleito Fernando Collor de Mello (Partido da Reconstrução Nacional – PRN). Seu governo teve início em 15 de março de 1990, sendo que em 02 de outubro de 1992 foi afastado por decisão da Câmara dos Deputados, por meio de um complicadíssimo (e inédito no Brasil) processo político de *impeachment*, que ocorreu por questões que envolveram desvios de recursos públicos e corrupção no governo. Diante de tão complicado cenário político, Fernando Collor de Mello renunciou ao mandato “às 9:34 horas de 29 de dezembro de 1992, dia em que o Congresso Nacional julgaria seu impeachment” (MELO; FREITAS, 2004, p. 84). Para substituí-lo assumiu a Presidência da República, Itamar Augusto Cautiero Franco (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB), que atuava como interino desde “[...] 05 de outubro, quando os

parlamentares resolveram afastar Fernando Collor de Mello da Presidência” (MELO; FREITAS, 2004, p. 84).

Era um momento muito delicado para o regime democrático, que recém-instalado, necessitava da estabilidade das instituições do país para que pudesse se fortalecer e consolidar, com bem se depreende das palavras de Rodolfo Joaquim Pinto da Luz (*in* MELO; FREITAS, 2004, p.231):

Vale recordar como o momento era difícil para o País, pois, após o período de instabilidade política, com acirrados embates no Congresso Nacional e com o povo nas ruas, que culminou com o impeachment do então Presidente Fernando Collor de Mello recém assumira o Presidente Itamar Franco, com a dura missão de recompor e redirecionar, não só o Poder Executivo, mas todo o País.

Tantas questões adversas e polêmicas, em tão curto espaço de tempo, explicam (mas não justificam) o fato das discussões em torno da reforma e da avaliação da qualidade do ensino superior ficassem em segundo plano. Além do que, outro fator que contribuiu para o pequeno avanço da reforma e a avaliação do ensino superior foi a alta rotatividade das pessoas que ocuparam o cargo de Ministro da Educação no Brasil, sendo que num período de 07 anos (1986-1993) foram nomeados 08 Ministros, como se constata no quadro 10:

Quadro 10 – Período de permanência no cargo dos Ministros da Educação do Brasil, no período de 1986 a 1995

MINISTRO	INÍCIO	FIM	DIAS NO CARGO	PERÍODO		
				Anos	Meses	Dias
Jorge Bornhausen	14/02/1986	05/10/1987	598	01	07	19
Aloísio Guimarães Sotero (interino)	06/10/1987	30/10/1987	24	-	-	24
Hugo Napoleão do Rego Neto	03/11/1987	16/01/1989	440	01	02	13
Carlos Corrêa de Menezes Sant’anna	16/01/1989	14/03/1990	422	01	01	29
Carlos Chiarelli	15/03/1990	21/08/1991	524	01	05	06
José Goldemberg	22/08/1991	04/08/1992	348	-	11	13
Eraldo Tinoco Mello	04/08/1992	01/10/1992	58	-	01	27
Murílio de Avellar Hingel	01/10/1992	01/01/1995	822	02	03	-

Fonte: MEC/Brasil

A partir da análise do quadro acima se constata que no período de 1986 a 1993 os Ministros da Educação permaneceram no cargo por um prazo exíguo. Embora este tempo de permanência no cargo reflita a média de tempo em que os Ministros da

Educação, durante os 85 anos de história do órgão, como será demonstrado à frente, é um prazo insuficiente para conhecer toda a estrutura do Ministério, bem como as atividades por ele desenvolvidas.

Em paralelo a estas circunstâncias, ainda há que se considerar que a década de 90 foi expressivamente marcada pelo processo de globalização, como afirmado anteriormente, no qual o Brasil também estava inserido e sentia seus efeitos, que eram propagados no cenário educacional, dentre os quais se pode destacar o crescimento do número de instituições de ensino superior privadas, em detrimento à diminuição do quantitativo de instituições de ensino superior públicas, como pode ser observado no quadro 11:

Quadro 11 – Evolução do número de instituições de ensino por dependência administrativa – período 1986 a 1993

ANO		TOTAL	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1986		855	53	90	120	592
1987		853	54	83	103	613
1988		871	54	87	92	638
1989		902	54	84	82	682
1990		918	55	83	84	696
1991		893	56	82	84	671
1992		893	57	82	88	666
1993		873	57	77	87	652
Variação no período	Quantia	(+ 18	(+ 4	(-) 13	(-) 33	(+) 60
	Percentual	(+ 2,10%	(+ 7,54%	(-) 14,44%	(-) 27,50%	(+) 10,13%

Fonte: MEC/INEP/Brasil

Segundo os dados do MEC/INEP/Brasil, no período de 1986 a 1993 houve uma ampliação total de 18 instituições de ensino superior em todo o país, o que representa um aumento de 2,10%. Analisando o desdobramento dos dados, se percebe que as instituições de ensino superior Federais cresceram 7,54%, com a abertura de 4 novas instituições. Todavia com as instituições de ensino superior Estaduais e Municipais ocorreu o contrário, ou seja, houve uma redução no número de instituições, isso num percentual de 14,44% e 27,50%, respectivamente. A flutuação dos quantitativos de instituições de ensino implicou no fechamento de um total de 46 instituições de ensino superior públicas (Estadual/Municipal) por todo o país. Por sua vez, as instituições de ensino superior privadas foram ampliadas, com a abertura de 60 novas instituições, o que representava um crescimento de 10,13%, em apenas 07 anos. Em suma, o ensino superior público cedia espaço ao ensino superior privado.

Como se percebe muitos eram os problemas que tangenciavam o ensino superior brasileiro no início da década de 90, com ênfase no encolhimento do ensino superior público e ampliação do setor privado. Estes aspectos sinalizavam para a necessidade de reformas e de aferição da qualidade da educação superior que era ministrada nos diversos cursos e instituições por todo o país. Tal contexto mostrou-se favorável à instituição do Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras – PAIUB.

O momento histórico da criação e instituição do PAIUB seguiu os mesmos moldes do que aconteceu quando da discussão das demais propostas de reforma e avaliação para o ensino superior (PARU, CNRES e GERES) – a história se repetiu. O Brasil tinha um novo Presidente da República, dessa vez era Itamar Augusto Cautiero Franco, que, como já afirmado, havia assumido o poder após o impeachment de Fernando Collor de Mello.

A avaliação do ensino superior não ocorre apenas por força do Presidente da República, mesmo porque uma proposta de avaliação, devido a sua inerente complexidade, não nasce do “dia para a noite”, sendo fruto de muitos debates. A vontade política de todos os agentes políticos e educacionais envolvidos com a questão é fundamental para que o processo de avaliação se desenvolva e se consolide.

A figura de um novo Presidente da República sinalizava para um problema que é recorrente no cenário político brasileiro, em que cada novo governo entende que é necessário reiniciar o sistema, criando formas de avaliação do ensino superior diferentes da anterior, não aproveitando os resultados já obtidos. O que denota que muitas vezes o governo trata a avaliação do ensino superior como uma política conjuntural de governo e não uma política de Estado, como seria o adequado.

Não bastasse o novo Presidente da República, Itamar Franco³⁹, também no Ministério da Educação e do Desporto⁴⁰ havia um novo Ministro, Murílio de Avellar Hingel, nomeado em 1º de outubro de 1992, em substituição a Eraldo Tinoco Mello (que permaneceu no cargo por apenas cinquenta e oito dias).

A nomeação de Murílio Hingel⁴¹ para o cargo de Ministro da Educação e do Desporto não foi pautada apenas em questões de ordem política, mesmo porque sua participação político-partidária no cenário nacional era tímida, embora fosse filiado ao PMDB à época. No que tange aos aspectos técnicos, que poderiam dar sustentação à sua

³⁹ Redução nominal pela qual ficou conhecido.

⁴⁰ A Medida Provisória nº 309 de 19 de outubro 1992, convertida na Lei nº 8.490/92, art. 20, transformou o Ministério da Educação em Ministério da Educação e do Desporto (BRASIL, 1992).

⁴¹ Redução nominal pela qual ficou conhecido.

nomeação, havia alguns indicativos, uma vez que era graduado em Geografia e História pela Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade Federal de Juiz de Fora, tendo atuado como professor e diretor de instituições de ensino superior, fundamental, médio⁴², além de ter atuado como Secretário Municipal de Educação de Juiz de Fora/MG⁴³, dentre outras funções administrativas, como pode ser observado no quadro 12:

Quadro 12 – Trajetória de formação, política e profissional do Ministro da Educação e do Desporto Murílio de Avellar Hingel de 1952 a 1986 (principais atividades)

PERÍODO	CARGOS
1952 – 1955	Concluiu Curso de Licenciatura em Geografia e História na Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade Federal de Juiz de Fora/MG
1964 – 1969	Diretor da Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade Federal de Juiz de Fora/MG
1967 – 1973	Secretário Municipal de Educação e Cultura do Município de Juiz de Fora/MG
1969 – 1969	Fundador e Diretor do Colégio de Aplicação João XXIII
1969 – 1972	Diretor da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora/MG
1969 – 1972	Presidente da Câmara de Ensino de Pesquisa Universidade Federal de Juiz de Fora/MG
1971	Concluiu Curso de Especialização em Ensino de 1º e 2º Grau na UnB/DF
1973 – 1979	Técnico Educacional da Coordenação de Assistência Técnica aos Estados e Distrito Federal (CODEATED) do Ministério da Educação.
1973 – 1983	Chefe do Departamento de Métodos e Técnicas da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora/MG
1978	Concluiu Curso de Especialização em Planejamento Educacional de 1º Grau na UnB/DF
1979 – 1985	Coordenador do Curso de Pedagogia da Universidade Federal de Juiz de Fora/MG
1985 – 1986	Diretor Geral do Instituto de Pesquisa e Planejamento (IPPLAN) da Prefeitura de Juiz de Fora/MG

Fonte: (MELO; FREITAS, 2004).

Como pode ser observado no quadro 12, o Ministro da Educação e do Desporto, Murílio Hingel, possuía vasta experiência administrativa na área da educação. Todavia, não possuía produção científica na área da educação, uma vez que não tinha publicado nenhum trabalho científico que tratasse do tema, até a data de sua nomeação para o cargo de Ministro.

Interessante destacar que Murílio Hingel havia ocupado cargos técnicos e administrativos, tanto no governo municipal (Juiz de Fora/MG) quanto no Governo do Estado de Minas Gerais, mas sempre em gestões de Itamar Franco, com o qual mantinha estreita relação, como se depreende da afirmação de Ferreira (1995, p. 90).

⁴² À época denominados de 1º e 2º graus.

⁴³ Na gestão de Itamar Franco.

Itamar Franco que precisava do Congresso Nacional para governar, concedeu ao PMDB os ministérios pedidos, reservando-se, porém, o direito de escolher, nos quadros peemedebistas, o nome que ocuparia a pasta da Educação. Os grandes e notáveis políticos e dirigentes partidários não se aperceberam da astúcia e concordaram. O presidente foi buscar Murílio de Avellar Hingel, seu antigo secretário municipal de Educação, professor universitário, homem cheio de méritos para o desempenho [...] e filiado ao PMDB desde a primeira hora de sua fundação. Desconhecendo a biografia política de Itamar, seus colegas não puderam perceber todo o carinho que ele sempre dedicou à educação; por isso, só entregaria tal pasta ao comando de um homem de sua confiança pessoal e imediata.

A nomeação de Murílio Hingel para o cargo de Ministro da Educação e do Desporto teve como critério o seu conhecimento de questões educacionais, mas também devido a sua proximidade com o Presidente da República, Itamar Franco, com quem já tinha trabalhado por diversas vezes. O cargo de Ministro de Estado é essencialmente político, contudo sua escolha não deve estar atrelada apenas ao critério de proximidade com o Presidente da República, uma vez que aquela autoridade é a principal responsável pela condução de uma imensa estrutura no país, no presente caso a educação.

2.4.1. Instituição do Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB)

Apesar de todas as questões que permeavam o governo do Presidente Itamar Franco, no segundo semestre de 1993 o Ministério da Educação publicou, a já citada, Portaria nº 130/93 – SESu/MEC (BRASIL 1993) que definiu quais entidades envolvidas com a educação superior poderiam ter representantes na comissão encarregada de instituir o PAIUB.

A comissão ficaria vinculada do Departamento de Política de Ensino Superior da SESu e seria composta por representantes de várias organizações nacionais: ANDIFES, ABRUEM, ANUP e ABESC, Fórum dos Pró-Reitores de Graduação, Fórum dos Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação, Fórum de Pró-Reitores de Extensão e Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração. Referidas entidades tinham os seguintes representantes:

Quadro 13 – Membros da comissão que instituiu o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras – PAIUB

MEMBROS	INSTITUIÇÃO
Maria José Vieira Féres (Coordenadora)	SESu / MEC
Eda C. B. Machado de Sousa	SESu / MEC
Paulo Roberto da Silva	SESu / MEC
Hélgio Henrique Casses Trindade (UFRGS)	ANDIFES
Hésio de Albuquerque Cordeiro (UERJ)	ABRUEM
Antonio Veronezi (UnG)	ANUP
Norberto Francisco Rauch (PUC/RS)	ABESC
Mozart Neves Ramos (UFPE)	Fórum dos Pró-Reitores de Graduação
César Zucco (UFSC)	Fórum dos Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação
Ricardo Vieira Alves de Castro (UERJ)	Fórum de Pró-Reitores de Extensão
José Eduardo de Almeida Moura (UFRN)	Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração

Fonte: SESu/MEC

Para a realização de seus trabalhos, a comissão ainda pode contar com o auxílio de um comitê assessor composto pelos seguintes membros:

Quadro 14 – Membros do comitê assessor

MEMBROS	INSTITUIÇÃO
Dilvo Ilvo Ristoff	UFSC
Fernando Menezes Campello de Souza	UFPE
Heloísa Helena Nunes Sant'anna	UEL
Isaura Belloni	UnB
Jacques Velloso	UnB
Jesus Renato Galo Brunet	UFSP
José Dias Sobrinho	UNICAMP
José Vicente Tavares dos Santos	UFRGS
Lina Cardoso Nunes	UNESA
Marlene Cordeiro Grillo	PUC/RS

Fonte: SESu/MEC

Como se constata a configuração da comissão e de seu comitê assessor era representativa, permitindo um amplo debate a respeito das questões pertinentes à avaliação do ensino superior, garantindo que fossem conhecidas principais demandas das universidades que, em última análise, eram as destinatárias da avaliação. A composição plural da comissão e seu comitê assessor garantiu a legitimidade necessária para o PAIUB desenvolver seus trabalhos, não caracterizando apenas a percepção do governo federal sobre as questões que seriam discutidas, tanto que durante o processo o Ministério da Educação desempenhou o papel de “[...] coordenador, articulador e agente financiador da avaliação institucional, assumindo a postura política de trabalhar em parceria com as Universidades” (BRASIL, 1994, p. 05).

A heterogeneidade dos membros que trabalharam para a construção e implementação do PAIUB sinalizava um amadurecimento dos agentes políticos e educacionais envolvidos no processo, que assumiam a necessidade irreversível de uma

avaliação para garantia da qualidade do ensino superior do país, sendo relevante “[...] explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão” (GASKELL, 2002, p.68). Aspecto também salientado pelo Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação, Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, quando da apresentação do documento do PAIUB:

A avaliação institucional das Universidades é um tema em discussão no Brasil, há alguns anos. Reconhecida como uma necessidade por todos os setores envolvidos com a vida universitária (dirigentes, docentes, discentes, sindicatos e governo), encontrava, entretanto, uma grande resistência por parte das Instituições de Ensino Superior. 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 desencadear mecanismos de premiação ou punição, com implicações na alocação dos recursos financeiros. Isto se aplica, principalmente, às Universidades Federais. Cabe destacar que este não é o único fator de resistência à avaliação. Mas sem nenhuma dúvida, tanto na esfera do discurso como da prática, este era o argumento substantivo e capaz de mobilizar vários setores, evitando que o processo fosse implementado. Embora iniciativas isoladas já estivessem em curso, era fundamental tornar a avaliação um processo nacional e irreversível (BRASIL, 1994, p. 05).

Os trabalhos dos membros da comissão do PAIUB foram norteados pelos princípios de: **a)** globalidade; **b)** comparabilidade; **c)** respeito à identidade institucional; **d)** não premiação ou punição; **e)** adesão voluntária; **f)** legitimidade; e, **g)** continuidade (BRASIL, 1994, p. 08). De alguma forma estes princípios estiveram presentes em todos os documentos propostos nas discussões a respeito da avaliação e reforma do ensino superior brasileiro, contudo a ênfase à continuidade aparece pela primeira vez.

A falta de continuidade dos processos avaliativos, bem como dos agentes envolvidos na construção dos mesmos tem sido a tônica no Brasil, em especial dos Ministros da Educação. Ao comentar os princípios, em especial a continuidade, Ristoff destacou que “A continuidade permitirá a comparabilidade dos dados de um determinado momento a outro, revelando o grau de eficácia das medidas adotadas a partir dos resultados obtidos” (BRASIL, 1994, p. 11).

Além dos princípios, merece destaque o fato de que a adesão ao sistema do PAIUB era voluntária, sendo que os integrantes da IES participavam da realização da avaliação, o que garantia a legitimidade do próprio sistema. A universidade seria avaliada levando em conta a sua globalidade, entendendo a mesma como um todo orgânico, não servindo como instrumento para premiação ou punição, uma vez que não haveria comparabilidade, a não ser da instituição de ensino consigo mesma. Neste contexto a legitimidade política, pois a avaliação ocorria por força da própria universidade e não por estruturas atreladas a qualquer esfera política do governo.

Deve ainda ser destacado que o PAIUB tinha como característica construir-se como uma proposta de autoavaliação para as universidades brasileiras, concebendo a avaliação como uma ferramenta institucional, tendo por foco a própria instituição de ensino superior (DIAS SOBRINHO; RISTOFF, 2003), sendo instituído sob a premissa de avaliar a instituição de ensino superior sob três aspectos: **a)** um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico; **b)** uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária; **c)** um processo sistemático de prestação de contas à sociedade (BRASIL, 1993, p.04).

Ristoff (1997) afirmou que se o PAIUB conseguisse a avaliar as instituições de ensino superior sob os aspectos a que se propunha, asseguraria que estas tivessem qualidade para constituírem-se em espaços públicos, reservados e destinados ao desenvolvimento das ciências e das artes, da cultura como um todo. Por seu turno a comissão que instituiu o PAIUB preocupou-se em delimitar seu entendimento a respeito das perspectivas de uma avaliação:

A avaliação não implica, evidentemente, que todas as discordâncias, dúvidas e contradições, características do cotidiano acadêmico, venham a desaparecer; ela, ao contrário, deve contribuir para revelar, preservar e estimular a pluralidade constitutiva da instituição acadêmica. Enquanto processo de atribuição de valor, a avaliação supõe exame apurado de uma dada realidade, a partir de parâmetros de julgamento derivados dos objetivos, que orientam a constituição, desenvolvimento ou produto das ações dessa mesma realidade. Supõe, igualmente, racionalidade dos meios e utilização de aferições quantitativas (BRASIL, 1993, p. 04).

O PAIUB refletiu um amadurecimento do processo avaliativo como um todo, desde os agentes educacionais e governamentais envolvidos até a sua concepção. Isso garantiu que muitas discordâncias, dúvidas e contradições aflorassem sem que houvesse

prejuízos para o sistema, uma vez que se percebeu a avaliação como um instrumento que garantia o desenvolvimento das instituições de ensino superior brasileiras e, por conseguinte, de acadêmicos, professores, técnicos administrativos, dentre outros, o que asseguraria a transformação da cultura de todo o país, atendendo ao anseio da construção de uma sociedade mais justa e solidária.

No que tange as instituições envolvidas na construção do PAIUB, a ANDIFES teve um papel de destaque, tendo enviado o professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Hélio Henrique Casses Trindade. A ANDIFES, assim como as demais instituições que compunham o PAIUB, já discutia temas como reforma e avaliação do ensino superior desde longa data, todavia esta possuía uma proposta muito bem delineada, a qual foi apresentada por seu representante. Este fato assegurou que a proposta da ANDIFES norteasse o processo de avaliação proposto pelo PAIUB, tanto que alguns anos depois, especificamente em 2008, um dos membros da comitê assessor, Dilvo Ilvo Ristoff, assim se manifestasse:

Ele foi construído sob uma nova concepção, ou seja, a visão de que não é o governo que está fazendo nova proposta de avaliação, e sim a Andifes. É sempre bom lembrar que a raiz do PAIUB está na Andifes; o texto básico surgiu nela.
[...] quando o Comitê Assessor entrou em ação, a proposta da Andifes já estava praticamente redigida e o Comitê Assessor, por assim dizer, adotou essa proposta – fez pequenas modificações, mas adotou as teses centrais da proposta que veio a ser o PAIUB (BARREYRO; RISTOFF, 2015, p. 2297-298)

A construção e a implementação do PAIUB mostrou-se essencialmente plural e democrática. Embora a proposta da ANDIFES tenha norteado todo o processo, os agentes envolvidos puderam expressar seus anseios e opiniões. As instituições de ensino superior envolvidas, bem como os agentes se sentiram prestigiados e fortalecidos, o que garantiu a legitimidade do processo e que é fundamental para qualquer processo avaliativo. Destacando, que pela primeira vez, um sistema avaliativo demonstrou claramente sua preocupação e a importância da continuidade do processo.

Além de todos estes aspectos, o sistema de avaliação do PAIUB se mostrava em consonância com o papel que o Ministério da Educação tinha necessidade de desempenhar a partir da Constituição Federal de 1988. Todavia, mais uma vez se aproximavam as eleições e a consequente troca de governo, não havendo garantias quanto à perenidade do sistema avaliativo proposto pelo PAIUB, até então o mais

amadurecido sistema que buscava garantir a melhora e a qualidade do ensino superior que era ofertado nas diferentes instituições de ensino pelo país.

3. ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR (1995-2003)

O desenvolvimento deste capítulo será realizado por meio de três itens, quais sejam: os antecedentes políticos do Exame Nacional de Cursos (ENC); a influência do Ministro da Educação no Exame Nacional de Cursos; e, a institucionalização do Exame Nacional de Cursos.

Neste capítulo serão estudados os antecedentes políticos que deram origem ao Exame Nacional de Cursos, materializados por meio de fortes mudanças no cenário político, econômico e educacional do Brasil e do mundo.

Um aspecto a ser analisado é a permanência de Paulo Renato de Souza por oito anos no cargo de Ministro da Educação, bem como o apoio que este recebeu do governo federal para implementar as mudanças na política de avaliação do ensino superior que entendeu necessárias. Outro aspecto que será analisado é a alta rotatividade dos Ministros da Educação, ao longo de toda a história do Ministério.

Quando o Exame Nacional de Cursos foi instituído se percebia uma forte expansão do ensino superior privado. Destacado que o mesmo apresentava uma metodologia avaliativa muito diversa do Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras, o que foi objeto de muitas críticas.

De qualquer maneira, o Exame Nacional de Cursos mostrou-se um divisor de águas na política de avaliação do ensino superior brasileiro.

3.1. Antecedentes políticos do Exame Nacional de Cursos (ENC)

A partir da década 90, o Brasil e o mundo passaram por intensas mudanças nos cenários da política e da economia, o que também exigiu reformulações na educação, mas tudo isso sob a promessa de mais igualdade, expansão nas matrículas, desenvolvimento humano e qualidade (MOREIRA, 2012). Houve uma mudança no paradigma do Estado, que passou a se preocupar com políticas públicas mais voltadas ao aspecto social, tanto que Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) trouxe um capítulo para tratar da matéria. Tais aspectos refletiram na educação que era vista como uma forma de permitir à população uma ascensão social.

No ensino superior existia uma tendência e vontade do governo em ampliar o número de vagas, mas sem que se perdesse a qualidade, o que fortaleceu as discussões em torno das questões que envolviam a gestão, a regulação e avaliação da qualidade do ensino superior brasileiro.

Foi nesse contexto, que no ano de 1994, o político e sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC⁴⁴) foi eleito no primeiro turno para o cargo de Presidente da República, derrotando seu principal oponente naquele pleito, Luiz Inácio Lula da Silva e outros sete candidatos. A posse ocorreu em 01 de janeiro de 1995, com previsão para o encerramento do exercício do mandato em 31 de dezembro de 1998. Quando da posse o país completava 10 anos sem a ditadura militar, um regime político que foi muito pernicioso para todos, pois impedia que a população em geral participasse das definições dos destinos da nação.

O resultado do pleito eleitoral foi fortemente influenciado pela implantação e resultados do plano econômico denominado “Plano Real”, capitaneado pelo próprio FHC, enquanto Ministro da Fazenda na gestão do Presidente da República Itamar Franco. Segundo as palavras do próprio FHC, no seu discurso proferido em sua posse: “Ao escolher a mim para sucedê-lo, a maioria absoluta dos brasileiros fez uma opção pela continuidade do Plano Real e pelas reformas estruturais necessárias para afastar de uma vez por todas o fantasma da inflação” (OLIVEIRA, 2010, p.11). O Plano Real foi fundamental para a economia do Brasil, uma vez que fez cessar um regime de superinflação, até então existente, estabilizando preços e aumentando o poder de compra dos cidadãos e “sem ceder um milímetro da nossa liberdade, sem quebrar contratos nem lesar direitos, acabamos com a superinflação” (OLIVEIRA, 2010, p.11).

O equilíbrio das questões econômicas do país permitiu que o governo federal planejasse melhor suas ações nas áreas social, econômica, educacional, dentre outras. Contudo, o novo momento econômico, social e político exigia uma preocupação com o desenvolvimento do país, que precisava modernizar suas estruturas de Estado, o qual seria o ponto de partida para a equipe do novo governo, como destacado por FHC:

A administração está muito deteriorada, depois de anos de desmandos e arrocho financeiro. O clientelismo, o corporativismo e a corrupção sugam o dinheiro do contribuinte antes que chegue aos que deveriam ser os beneficiários legítimos das ações do Governo, principalmente na área social (OLIVEIRA, 2010, p.16).

⁴⁴ Iniciais pelas quais ficou conhecido no cenário social e político brasileiro.

O equacionamento da estrutura administrativa do país era fundamental para que fosse possível atrair investidores e torna-lo mais competitivo, adequando-se à Globalização, que sinalizava para a mundialização da economia, num capitalismo global, capitaneado por empresas transnacionais (IANNI, 1996).

FHC era um legítimo representante do neoliberalismo e a percepção de desenvolvimento em seu governo estava atrelada a ideia da necessidade de uma maior participação do Brasil na política internacional, com vistas à globalização, que já se instalara pelo mundo, em quase todos os mercados, principalmente nos países mais desenvolvidos.

A Globalização exercia influência no cenário econômico, social e cultural de cada país, sendo que muitas atividades destes deviam observar e focar a cooperação internacional. Atrelada à Globalização, a política neoliberal do Brasil se preocupava com o desmantelamento do Estado, com sua diminuição de participação na economia, o adequando ao cenário mundial, sob a justificativa de superar os problemas econômicos. Além disso, a Globalização abria caminho às organizações que tinham interesse em se internacionalizarem, exigindo que cada Estado possuísse mecanismos que garantissem a proteção de certos aspectos nacionais, uma vez que “[...] os próprios senhores da globalização, dentro de seus blocos regionais, não aceitam regras novas que possam colocar em risco a identidade de cada país” (COUTINHO, 1996, p. 66), porque em alguns momentos a Globalização podia prejudicar um projeto nacional, uma vez que impunha parâmetros e anulava certos horizontes dos investidores.

No momento em que FHC tomou posse como Presidente o Brasil já tinha suas fronteiras abertas à importação, à expansão da tecnologia e à ampliação da competitividade, medidas que tinham sido adotadas desde o curto governo do Ex-Presidente Fernando Collor de Mello. Apesar disso, ainda se fazia necessária uma reforma do Estado, a realização de privatizações e a desregulamentação de vários setores da economia, para que o país pudesse entrar definitivamente na esteira do desenvolvimento que era preconizado.

FHC era um político experiente e ciente de que os atos políticos do passado influenciam o presente e sinalizam para o futuro, apresentou um plano de governo que tinha 05 metas prioritárias, que também ficaram cristalizadas em seu discurso de posse como Presidente da República, “as prioridades que propus ao eleitor, e que a maioria aprovou, são aquelas que repercutem diretamente na qualidade de vida das pessoas:

emprego, saúde, segurança, educação, produção de alimentos” (OLIVEIRA, 2010, p. 15).

Com o intuito de priorizar que as metas propostas fossem atingidas, bem como a melhoria da administração pública federal e o desenvolvimento do país criou-se o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, tendo por Ministro o economista Luiz Carlos Bresser Pereira. Além disso, a Presidência da República instituiu uma câmara, denominada Câmara da Reforma do Estado, tendo por presidente o Ministro da Casa Civil, Clóvis Carvalho; e, membros: Luiz Carlos Bresser Pereira (Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado); Paulo Paiva (Ministro do Trabalho); Pedro Malan (Ministro da Fazenda); José Serra (Ministro do Planejamento e Orçamento); e, Benedito Onofre Bezerra Leonel (Ministro Chefe do Estado Maior das Forças Armadas).

Ao final de muitas reuniões o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado apresentou o denominado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), que após muitas discussões foi aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, em reunião de 21 de setembro de 1995. Ato contínuo foi submetido à Presidência da República que o aprovou. Este Plano Diretor era uma tentativa do governo federal em dar uma maior qualidade na gestão à administração pública federal.

A qualidade de gestão do serviço público deveria ser estendida à educação. A qual além de uma crise de gestão também vivia uma crise de qualidade do ensino, isso em todos os níveis. Não bastasse isso, a educação superior estava muito elitizada, sendo ofertada para poucos. O que não era muita novidade, pois o Brasil, desde a sua colonização era um país construído para as elites, o que já foi sinalizado com a distribuição das “capitanias hereditárias”, momento em que doaram muitas terras para poucas pessoas – o que indicou que o país seria de “poucos”. Tal realidade carecia de modificação, afinal a educação sempre foi um dos pilares para a construção do desenvolvimento de uma nação, de um país.

Em suma, em meados da década de 90 o Brasil sofreu profundas transformações, as quais se estenderam à educação superior e foram fortemente influenciadas por organismos internacionais, como o Banco Mundial, numa clara subordinação da educação aos imperativos da economia, do mercado e do capitalismo.

A melhoria da qualidade da educação dependia de um aprofundamento das discussões em torno deste objeto. Diz-se aprofundamento, pois o Brasil já tinha obtido muitos avanços neste quesito, nos governos que antecederam à FHC. Contudo, foi no

governo de FHC que se percebeu uma consolidação e continuidade das políticas educacionais e avaliativas do ensino superior, para tanto se criou um programa avaliativo distinto dos anteriores, mas sem abandonar o *know-how* adquirido.

Na década de 90, mergulhadas nessa crise global de altíssima aceleração, as universidades brasileira estabeleceram que a avaliação é imprescindível para a sua sobrevivência. O ponto principal se deslocou. Reconhecida a sua importância como mecanismo político pedagógico, trata-se, agora, menos de questionar sua importância e mais realizá-la efetivamente, de acordo com princípios, estratégias e objetivos negociados publicamente no interior das universidades, antes mesmo que outras avaliações estranhas possam impor-se. O enfoque avaliativo da universidade deve ser garantido como sendo a expressão do sistema de valores mais comumente aceito e adotado por essa comunidade (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 67).

As instituições de ensino do Brasil, assim como as de todo o mundo, denotavam preocupação com as questões que orbitavam a qualidade do ensino, tal como a captação de recursos, cada vez mais condicionada à qualidade do ensino que era ofertado, além de modificações no modelo de financiamento e missão das instituições. A percepção do aumento da qualidade pela sociedade e agentes educacionais tornou-se fator fundamental na disputada pelo mercado, com uma redefinição das relações entre a educação, o Estado e o mercado. A questão da necessidade da oferta de um ensino de qualidade foi se tornando cada vez mais complexa, sendo perceptível o desenvolvimento do sistema como um todo.

3.2. Influência do Ministro da Educação no Exame Nacional de Cursos

Perante o cenário mundial construído e existente à época da posse do Presidente FHC, o Brasil precisava alinhar-se aos pressupostos da Globalização, para tanto o governo já buscava avanços em suas estruturas administrativas por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). Além disso, para a composição dos Ministérios houve a preocupação em nomear pessoas capacidade técnica e política, que pudessem levar a frente o projeto.

Para o Ministério da Educação, no cargo de Ministro, FHC nomeou o economista, formado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com Mestrado na Universidade do Chile e o Doutorado na Unicamp⁴⁵, Paulo Renato de Souza.

O novo Ministro da Educação, Paulo Renato⁴⁶, tinha à frente muitos desafios, uma vez que a educação carecia da implantação de políticas públicas que garantissem o acesso, alinhado com a qualidade do ensino, pois um país que quer ser desenvolvido não pode ser um país de analfabetos. A educação fundamental foi o ponto de partida, mas não era única parcela do sistema que carecia de melhorias e avanços.

O Ministro da Educação Paulo Renato desempenhou um papel fundamental para toda a educação brasileira, subsidiado por toda sua vasta experiência profissional nas áreas da gestão e da educação, que somadas lhe deram cabedal para atuação. Tais aspectos podem ser comprovados a partir da análise de algumas atividades realizadas em sua trajetória política e profissional:

Quadro 15 – Trajetória política e profissional do Ministro da Educação Paulo Renato de Souza de 1970 a 1994 (principais atividades)

PERÍODO	CARGOS
1970 - 1975	Diretor-Associado do Programa Regional do Emprego para a América Latina e o Caribe da Organização Internacional do Trabalho (OIT)
1970 - 1971	Economista da Divisão de Desenvolvimento Econômica da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe, no Chile
1972 – 1975	Gerente de Operações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em Washington
1976 – 1977	Vice-Presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em Washington
1978 – 1982	Consultor em diversas Agências das Nações Unidas da América Latina
1983 – 1984	Assessor do Governo do Estado de São Paulo
1984 – 1986	Secretário da Educação do Estado de São Paulo ⁴⁷
1987 – 1991	Reitor da Universidade Estadual de Campinas

Fonte: (SOUZA, 2005, p.57)

⁴⁵ Instituição na qual foi professor-titular de Economia.

⁴⁶ Redução nominal pela qual ficou conhecido.

⁴⁷ Em seu discurso de posse na Academia Paulista de Educação – APE, em abril de 2010, Paulo Renato assim se pronunciou, fazendo referência a quando foi Secretário da Educação do Estado de São Paulo: “Há exatos 25 anos, numa quarta feira do mês de abril, fui chamado pelo Governador André Franco Montoro para uma reunião no Palácio dos Bandeirantes. Ele foi claro e direto na frase que iniciou sua conversa: ‘vou nomeá-lo, hoje, Secretário da Educação’. Lembro que, refeito da enorme surpresa, procurei arrumar em minha cabeça algumas ideias e propostas para uma área que eu conhecia apenas superficialmente e que atravessava uma profunda crise no Estado, depois de mais de dois meses de paralisação docente. Imediatamente pedi a então secretária municipal Guiomar Namó de Mello e à Rose Neubauer, sua Chefe de Gabinete, que viessem ao Palácio para que me ajudassem a alinhar algumas ideias e propostas antes do anúncio para a imprensa e que se transformaria em minha primeira entrevista coletiva, o que ocorreu no mesmo dia no final da tarde. Foi, portanto, por estas duas mestras que me iniciei na difícil e fascinante arte de gerir a Educação. Hoje devo reconhecer que a Educação tornou-se o centro de minha vida pública e profissional” (http://www.apedu.org.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=89:discurso-de-posse-do-dr-paulo-renato-souza&catid=10:discursos&Itemid=171). Acesso em 03.06.2015 – às 17:30 horas).

A vasta experiência profissional de Paulo Renato em cargos de gestão e na área educacional o credenciava para o cargo de Ministro da Educação, assegurando que sua nomeação, mesmo tendo aspectos políticos (como em todas as nomeações para cargos políticos) respeitou suas competências técnicas, as quais lhe garantiram uma melhor condição de atuação no cargo, diferente dos últimos Ministros da Educação, que o antecederam, nomeados por questões essencialmente políticas ou por sua amizade com o Presidente da República, como já afirmado.

Interessante destacar que Paulo Renato permaneceu no cargo de Ministro da Educação por um período exato de 08 anos, de 1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003, constituindo um dos maiores lapso temporal em que um Ministro da Educação permaneceu no cargo. Apenas Gustavo Capanema permaneceu mais tempo no cargo; pouco mais de 11 anos, de 23 de julho de 1934 a 30 de outubro de 1945. A permanência destes dois Ministros da Educação é digna de nota uma vez que a rotatividade de pessoas no cargo é alta, como pode ser observado no quadro 16:

Quadro 16 – Período de permanência no cargo dos Ministros da Educação do Brasil (ordenada a partir do maior tempo de permanência no cargo)

	MINISTRO	INÍCIO	FIM	DIAS NO CARGO	PERÍODO		
					Anos	Meses	Dias
01	Gustavo Capanema	23/07/1934	30/10/1945	4117	11	03	07
02	Paulo Renato de Souza	01/01/1995	01/01/2003	2922	08	-	-
03	Fernando Haddad	29/07/2005	23/01/2012	2369	06	05	25
04	Jarbas Passarinho	03/11/1969	15/03/1974	1593	04	08	12
05	Ney Braga	15/03/1974	30/05/1978	1537	04	02	15
06	Clemente Mariani	06/12/1946	15/05/1950	1256	03	05	09
07	Clóvis Salgado da Gama	04/11/1956	18/06/1959	956	02	07	14
08	Esther de Figueiredo Ferraz	24/08/1982	15/03/1985	934	02	06	22
09	Ernesto Simões Filho	31/01/1951	25/05/1953	845	02	03	25
10	Murílio de Avellar Hingel	01/10/1992	01/01/1995	822	02	03	-
11	Aloízio Mercadante	24/01/2012	02/02/2014	740	02	-	09
12	Favorino Bastos Mércio (interino)	13/12/1967	03/11/1969	691	01	10	20
13	Washington Ferreira Pires	16/09/1932	23/07/1934	675	01	10	08
14	Rubem Carlos Ludwig	27/11/1980	24/08/1982	635	01	08	27
15	Eduardo Portella	15/03/1979	26/11/1980	622	01	08	11
16	Jorge Bornhausen	14/02/1986	05/10/1987	598	01	07	19
17	Tarso Genro	27/01/2004	29/07/2005	549	01	06	02
18	Carlos Chiarelli	15/03/1990	21/08/1991	524	01	05	06
19	Cândido Mota Filho	02/09/1954	17/11/1955	441	01	02	15
20	Hugo N. do Rego Neto	03/11/1987	16/01/1989	440	01	02	13
21	Pedro Aleixo	22/04/1965	30/06/1966	434	01	02	08
22	Carlos C. de M. Sant'anna	16/01/1989	14/03/1990	422	01	01	29
23	Cristovam Buarque	01/01/2003	27/01/2004	391	01	-	26
24	Antônio Balbino	25/06/1953	02/07/1954	372	01	-	08
25	Pedro Calmon	18/06/1959	16/06/1960	364	-	11	29

26	José Goldemberg	22/08/1991	04/08/1992	348	-	11	13
27	Marco Maciel	15/03/1985	14/02/1986	336	-	11	01
28	José Henrique Paim	03/02/2014	01/01/2015	332	-	10	26
29	Flávio Suplicy de Lacerda	15/04/1964	08/03/1965	327	-	10	23
30	Ernesto de Sousa Campos	31/01/1946	06/12/1946	309	-	10	06
31	Antônio F. de Oliveira Brito	08/09/1961	11/07/1962	306	-	10	03
32	Euro Brandão	30/05/1978	14/03/1979	288	-	09	15
33	Francisco Campos	02/12/1931	15/09/1932	288	-	09	13
34	Francisco Campos	06/12/1930	31/08/1931	268	-	08	25
35	Tarso de Moraes Dutra	15/03/1967	05/12/1967	265	-	08	20
36	Aloízio Mercadante	02/10/2015	12/05/2016	223	-	07	10
37	Brígido Fernandes Tinoco	31/01/1961	25/08/1961	206	-	06	25
38	Pedro Calmon	04/08/1950	31/01/1951	180	-	05	27
39	Renato Janine Ribeiro	06/04/2015	01/10/2015	178	-	05	26
40	Júlio Furquim Sambaqui (interino)	21/10/1963	06/04/1964	168	-	05	16
41	Celso Brant (interino)	30/04/1956	02/10/1956	155	-	05	02
42	Teotônio Monteiro de Barros	23/01/1963	18/06/1963	146	-	04	26
43	Darcy Ribeiro	18/09/1962	23/01/1963	127	-	04	05
44	Paulo de Tarso Santos	18/06/1963	21/10/1963	125	-	04	03
45	Pedro Paulo Penido	01/07/1960	17/10/1960	108	-	03	16
46	Clóvis Salgado da Gama	18/10/1960	31/01/1961	105	-	03	13
47	Raymundo A. de C. Moniz de Aragão	30/06/1966	04/10/1966	96	-	03	04
48	Raul Leitão da Cunha	30/10/1945	31/01/1946	93	-	03	01
49	Clóvis Salgado da Gama	31/01/1956	30/04/1956	90	-	03	-
50	Eduardo Rios (interino)	15/05/1950	04/08/1950	81	-	02	20
51	Cid Gomes	01/01/2015	18/03/2015	76	-	02	17
52	Belissário Penna (interino)	16/09/1931	01/12/1931	76	-	02	14
53	Abgar Renault	24/11/1955	31/01/1956	68	-	02	06
54	Roberto Lira	12/07/1962	14/09/1962	64	-	02	02
55	Edgard Santos	06/07/1954	02/09/1954	58	-	01	27
56	Eraldo Tinoco Mello	04/08/1992	01/10/1992	58	-	01	27
57	Péricles Madureira de Pinho (interino)	26/05/1953	24/06/1953	29	-	-	29
58	Aloísio Guimarães Sotero (interino)	06/10/1987	30/10/1987	24	-	-	24
59	Luiz Cláudio Costa (interino)	18/03/2015	06/04/2015	19	-	-	19
60	Guilherme Augusto Canedo de Magalhães	04/10/1966	17/10/1966	13	-	-	13
61	Luís Antônio da Gama e Silva	06/04/1964	15/04/1964	09	-	-	09
62	José Pedro Ferreira da Costa (interino)	17/06/1960	24/06/1960	07	-	-	07
63	Nereu Ramos (interino)	03/11/1956	04/11/1956	01	-	-	01
64	José Mendonça Bezerra Filho	12/05/2016	Aos dias atuais	-	-	-	-

Fonte: MEC/Brasil

A educação no Brasil e, por conseguinte, sua qualidade, é muito prejudicada não apenas pela alta rotatividade das pessoas que são nomeadas para o cargo de Ministro da Educação, como já afirmado, mas também pelo curto período em que ficam no cargo.

O Ministério da Educação, criado com o nome de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, por meio do Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930 (BRASIL, 1930), no governo do Presidente da República Getúlio Vargas, já teve 64

Ministros, dos quais 10 foram interinos. Nos 85 anos de existência, o Ministério da Educação, como já afirmado, teve 64 Ministros, dentre os quais apenas 24 ficaram no cargo por um período superior a 01 ano, ou seja, apenas 37,5%. Em sentido contrário, 40 Ministros (62,50%), permaneceram no cargo por um período inferior a 01 ano.

A estrutura administrativa e de pessoal do Ministério da Educação é gigantesca, sendo humanamente impossível que um Ministro, que permaneça no cargo por período inferior a 01 ano tenha domínio sobre ela. Além disso, o Brasil é um país de dimensões continentais, com múltiplas realidades, que muitas vezes sugere a existência de “países dentro do país”, significando que a atuação de um Ministro nestas condições pouco poderia fazer pela qualidade da educação.

Estes singelos aspectos denotam o quanto é difícil o desenvolvimento de propostas e/ou programas que possam melhorar a qualidade da educação, como pode ser inferido das palavras do próprio Ministro da Educação, Paulo Renato:

A combinação de um país de dimensões continentais, um elevado nível de desigualdades sociais e regionais e um sistema educacional altamente descentralizado oferece obstáculos de proporções gigantescas para a formulação e implementação de políticas nacionais que tenham como objetivo expandir e melhorar o conjunto do sistema (SOUZA, 2005, p. 22).

O índice de *turn over* no Ministério da Educação, como mencionado anteriormente pode ajudar a explicar parte das mazelas da educação brasileira, uma vez que inviabiliza a continuidade de políticas públicas para o setor, sendo que cada novo gestor, na maioria das vezes, ignora o que seus antecessores construíram, para criar “algo novo”, ou apenas dar uma nova “roupagem” para um projeto antigo.

A alta rotatividade no cargo de Ministro da Educação já era de conhecimento dos agentes políticos brasileiros, embora muitas vezes não seja percebida pela população em geral, tanto que em 04 de janeiro de 1995, o Senador João Calmon⁴⁸ (PMDB/ES), em pronunciamento no Senado Federal, ao relatar seu comparecimento à cerimônia de posse do Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, assim manifestou-se:

⁴⁸ <http://www.senado.gov.br/atividade/pronunciamento/detTexto.asp?t=162475>, acessado em 10/01/2015 – 12:40 horas.

[...] a pouquíssima duração da atuação dos nossos Ministros da Educação representa um fato catastrófico no País. A média de duração do exercício na função de Ministro da Educação gira em torno de um pouco mais de um ano. Já tivemos o caso de um Parlamentar, colega nosso, que foi titular da Pasta da Educação por 29 dias. É um recorde mundial de alta rotatividade na área da educação.

Em seu pronunciamento o Senador João Calmon referiu-se a Péricles Madureira de Pinho (Ministro Interino) que ficou no cargo de Ministro da Educação no período de 26 de maio de 1953 a 24 de junho de 1953, ou seja, apenas 29 dias. A permanência por tão curto espaço de tempo no cargo de Ministro da Educação não é uma situação única na história da educação brasileira, pois além de Péricles M. de Pinho, outros 06 ministros não ficaram no cargo 30 dias, como pode ser observado no Quadro 16, embora 04 tenham sido na qualidade de interino. Todavia tal circunstância denota que aproximadamente 10% (dez por cento) dos Ministros da Educação não ficaram à frente do Ministério por 01 mês sequer.

Quando Paulo Renato tomou posse como Ministro da Educação a educação brasileira, em especial a educação superior, estava permeada de problemas técnicos e políticos, que sempre se fizeram presentes no cenário nacional. Com a perspectiva de solucioná-los, permaneceu no cargo por 08 anos, como já afirmado, o que só foi possível porque o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso candidatou-se à reeleição, da qual se sagrou vencedor do pleito, dando continuidade ao seu governo, agora de 01 de janeiro de 1999 a 31 de dezembro de 2002, período em que continuou apoiando a atuação deste seu Ministro da Educação. Fator determinante para a continuidade dos trabalhos que o Ministério até então estava desempenhando e propagando por todo o país.

Durante todo o lapso temporal em que Paulo Renato atuou como Ministro da Educação assumiu posturas muitas vezes duras, tomou decisões difíceis e capitaneou projetos que tiveram impacto na estrutura educacional de todo país, tanto no que se refere ao ensino público, quanto no ensino privado, e em especial na avaliação e na regulação do ensino superior.

Como já afirmado, a postura do Ministro da Educação Paulo Renato encontrou eco em toda a gestão do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, que de sua parte procurou focar sua atuação política na reforma de várias estruturas do Estado, realizando privatizações e terceirização de diversos setores da gestão pública. Medidas

que refletiram diretamente no ensino do país, incentivando uma maior participação do setor privado na educação brasileira, observando o disposto na Constituição Federal de 1988, fator determinante para o crescimento do setor, como pode ser observado no quadro 17:

Quadro 17 – Evolução do número de instituições de ensino por dependência administrativa – período 1986 a 1993

ANO	TOTAL	Públicas	%	Privada	%	
1994	851	218	25,60	633	74,40	
1995	894	210	23,50	684	76,50	
1996	922	211	22,90	711	77,10	
1997	900	211	23,40	689	76,60	
1998	973	209	21,50	764	78,60	
1999	1.097	192	17,50	905	82,50	
2000	1.180	176	24,90	1.004	85,10	
2001	1.391	183	13,20	1.208	86,80	
2002	1.637	195	11,90	1.442	88,10	
Variação no período	Quantia	(+) 786	(-) 23	-	(+) 809	-
	Percentual	(+) 192,36%	(-) 10,55%	-	(+) 227,80%	-

Fonte: MEC/INEP/Brasil

Como é possível perceber, a partir da análise do quadro acima, ao final do segundo mandato de FHC, o ensino superior brasileiro estava diante de uma explosão do quantitativo de instituições de ensino privadas, com um aumento de 227,80%, ou seja, mais do que dobrou o número de instituições de ensino, enquanto o ensino público sofreu uma redução de 10,55%. A variação do quantitativo de cursos e de instituições de ensino superior público e privado durante o governo de FHC foi significativo, todavia houve uma retração do setor público em contraposição ao setor privado que teve uma ampliação exagerada. Neste cenário a manutenção da qualidade do ensino superior exigia um sistema de controle, que garantisse a qualidade do ensino ofertado pelo setor. “A avaliação, então, passa a ter uma importância cada vez maior na medida e no controle da eficiência e produtividade das instituições educacionais.” (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 141).

Desde o início do governo do Presidente FHC, com a adoção de uma política neoliberal, já era perceptível que o governo estimularia o aumento do número de instituições de ensino superior privadas. O momento histórico que o Brasil e o mundo atravessavam, em especial, no que tange a gestão da educação exigia uma sintonia com o que era preconizado por diversos organismos internacionais. O Banco Mundial publicou um documento intitulado “*La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*” (BANCO MUNDIAL, 1995), no qual retratava uma crise instalada na

educação superior e sustentava a necessidade de reformas para garantir uma maior eficiência, qualidade e equidade, neste setor tão importante para o desenvolvimento social, o que exigia uma legislação que proporcionasse os avanços esperados.

3.3. Institucionalização do Exame Nacional de Cursos

Em paralelo aos movimentos internacionais, na busca de uma educação superior de qualidade o Brasil percebeu a necessidade de acompanhar as propostas que surgiam mundo afora para obter o reconhecimento da comunidade internacional. Para demonstrar a intenção de evoluir no campo da educação como um todo e, em particular, na educação superior, o governo estabeleceu a necessidade de atuar como um órgão controlador e regulador, precisando, para tanto, fortalecer seu sistema de avaliação da qualidade do ensino. Em 24 de novembro de 1995 foi publicada a Lei nº 9.131 (BRASIL, 1995), que seu art. 3º autorizava o Ministério da Educação e do Desporto a realizar avaliações periódicas de instituições e cursos superiores, para aferição de qualidade e eficiência, com o escopo de avaliar os estudantes concluintes dos cursos superiores, o que deveria ser realizado por meio do Exame Nacional de Cursos – ENC⁴⁹:

LEI Nº 9.131, DE 24 DE NOVEMBRO DE 1995

Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - “*omissis*”;

Art. 2º - “*omissis*”;

Art. 3º - Com vistas ao disposto na letra e do § 2º do art. 9º da Lei nº 4.024, de 1961, com a redação dada pela presente Lei, o Ministério da

⁴⁹ Que ficou conhecido como “**Provão**”.

Educação e do Desporto fará realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º - Os procedimentos a serem adotados para as avaliações a que se refere o caput incluirão, necessariamente, a realização, a cada ano, de exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação.

§ 2º - O Ministério da Educação e do Desporto divulgará, anualmente, o resultado das avaliações referidas no caput deste artigo, inclusive dos exames previstos no parágrafo anterior, informando o desempenho de cada curso, sem identificar nominalmente os alunos avaliados.

§ 3º - A realização de exame referido no § 1º deste artigo é condição prévia para obtenção do diploma, mas constará do histórico escolar de cada aluno apenas o registro da data em que a ele se submeteu.

§ 4º - Os resultados individuais obtidos pelos alunos examinados não serão computados para sua aprovação, mas constarão de documento específico, emitido pelo Ministério da Educação e do Desporto, a ser fornecido exclusivamente a cada aluno.

§ 5º - A divulgação dos resultados dos exames, para fins diversos do instituído neste artigo, implicará responsabilidade para o agente, na forma da legislação pertinente.

§ 6º - O aluno poderá, sempre que julgar conveniente, submeter-se a novo exame, nos anos subsequentes, fazendo jus a novo documento específico.

§ 7º - A introdução dos exames nacionais, como um dos procedimentos para avaliação dos cursos de graduação, será efetuada gradativamente, a partir do ano seguinte à publicação da presente Lei, cabendo ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto determinar os cursos a serem avaliados.

O ENC foi instituído a partir de uma forte pressão internacional para que sistemas de avaliação de larga escala fossem implantados não só no Brasil, mas em toda a América Latina. No Brasil, o sistema preconizado pelo ENC era inovador e caracterizava um rompimento do governo FHC com os ideais que compuseram o sistema avaliativo anterior, denominado PAIUB, bem como os que o antecederam, uma vez que os sistemas de avaliação que até então vigoraram no país tinham como principal foco as instituições de ensino, enquanto o novo sistema era centrado nos estudantes,

embora também levasse em consideração, como fatores determinantes da qualidade, as práticas de ensino, a pesquisa e extensão.

Quando da criação do ENC, as instituições que compunham o cenário do ensino superior eram em sua maioria privadas, representando 76,50% do total, conforme quadro 17. Tal circunstância fez com que o sistema sofresse a pressão de muitos grupos e agentes educacionais, pois havia uma preocupação com a criação de *rankeamentos* de cursos e instituições de ensino superior devido à divulgação dos resultados dos exames. Apesar disso, o quantitativo de instituições de ensino superior privadas sinalizava para a necessidade de se avaliar o ensino superior para detectar problemas e, após, se buscar soluções e alternativas para tornar mais justa e equitativa a educação que era ofertada nas diferentes instituições de ensino superior por todo o Brasil.

As discussões que ocorriam na sociedade por todo o país, principalmente entre os agentes políticos e educacionais, eram reflexos do entendimento da necessidade de se promover avanços na qualidade da educação superior, principalmente para que o Brasil pudesse estar inserido, de forma satisfatória, no novo cenário educacional, num mundo globalizado. Contudo, apesar da percepção da necessidade de uma avaliação da qualidade do ensino superior, bem como da existência de instrumentos legais, ainda demorou aproximadamente 01 ano para que o Exame Nacional de Cursos se tornasse realidade. Isto porque, embora a Lei nº 9.131 tenha sido publicada em 24 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995), apenas em 10 de outubro de 1996 foi publicado o Decreto nº 2.026⁵⁰ (BRASIL, 1996a), que estabelecia “procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior”. Em suma, o Exame Nacional de Cursos foi instituído em 1995, mas regulamentado apenas em 1996, caracterizando a morosidade que é recorrente no que tange as estruturas legais e de gestão da educação brasileira.

Além das questões relativas ao ensino superior e sua avaliação, com o intuito de garantir os avanços que o país precisava na área educacional buscou-se uma nova reformulação de todo o sistema, o que ocorreu em 20 de dezembro de 1996, com a publicação da Lei nº 9.394, denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (BRASIL, 1996c). A LDB veio somar-se a imensa infinidade de legislações, decretos, portarias, já existentes, e que disciplinavam a educação no Brasil. Inegável que a quantidade de elementos normativos e legais dificultavam (e ainda dificultam) o

⁵⁰ Posteriormente revogado pelo Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001 (BRASIL, 2001a).

funcionamento das estruturas educacionais, entendimento esse corroborado pelas palavras de Maria Garcia (in PEREIRA, 2008, p. 36):

[...] a lei de Diretrizes e Bases, a Lei 9.394 de 1996, veio depois de uma multiplicidade de leis e de regulamentações de toda a espécie sobre a educação no Brasil. É uma pletora de leis, é um cipal de difícil dominação para qualquer jurista, por mais preparado que esteja.

A produção legislativa que se observou estava em consonância com o novo momento que atravessava a educação brasileira, com a publicação das citadas: Lei nº 9.131/95, do Decreto nº 2.026/96 e da LDB, estava preparado o arcabouço legal necessário para a implantação e instrumentalização do Exame Nacional de Cursos.

Durante a estruturação e implantação do Exame Nacional de Curso – ENC houve rejeição das instituições de ensino superior, tanto públicas quanto privadas, bem como dos estudantes, que realizaram diversos boicotes por todo o país. Isso porque, como já afirmado, mais uma vez se rompia com a proposta do programa anterior (PAIUB) para que se implantasse “uma nova proposta”, de “um novo ministro”, de “um novo governo” – sacramentando a falta de continuidade dos sistemas avaliativos na educação brasileira.

Além disso, e talvez o que mais preocupava todos os envolvidos com a área educacional superior era que o Exame Nacional de Cursos representava um novo paradigma, quando comparado com o PAIUB e com as propostas avaliativas anteriormente existentes, uma vez que centrava a avaliação no desempenho dos acadêmicos, não mais nas instituições de ensino e, por conseguinte, na produção do conhecimento. Tal distinção terminou por gerar muitos conflitos na área da educação superior, uma vez que havia a preocupação de que a avaliação se tornasse apenas um referencial para o mercado educacional brasileiro que se mostrava em franca expansão.

O contra ponto entre as questões avaliativas brasileiras foram destacadas por Peixoto (2011, p. 14):

Na prática das políticas de avaliação implementadas no Brasil, esteve evidente a existência de um confronto direto entre duas abordagens metodológicas, a quantitativa e a qualitativa. A primeira salienta a mensuração de desempenho e resultados, a hierarquização das IES e se orienta principalmente para a supervisão e funcionamento

institucional. A segunda busca compreender e atribuir significados aos processos e atividades acadêmicas, e identificar formas para superar fragilidades e desenvolver potencialidades. Essas concepções se concretizaram primeiro na vigência da Lei nº 9.131, de 1995, em que a avaliação esteve centrada na dimensão do ensino, como foco na produtividade, eficiência, prestação de contas e controle do desempenho frente a um padrão estabelecido, direcionada para o processo externo de verificação de cursos e instituições e desenvolvido sem a articulação com os processos institucionais internos.

De qualquer modo, o Exame Nacional de Cursos se mostrou um novo instrumento no aparato da estrutura burocrática do Estado brasileiro, quando comparado com os mecanismos até então existentes e utilizados para avaliar a qualidade da educação superior. Mostrou-se também um novo mecanismo que poderia ser utilizado na relação do governo com diversos setores do ensino superior, embora muito distinto daquele idealizado a partir do PAIUB.

Críticas ao sistema avaliativo do Exame Nacional de Cursos também foram perpetradas pela União Nacional dos Estudantes – UNE, que tinha por presidente, à época, Orlando Silva de Jesus Júnior⁵¹, que instituiu o bordão “*O Provão não prova nada, queremos avaliação de verdade!*”. Atuando no sentido de desconstruir a legitimidade do ENC, Orlando Silva Júnior ao lado de Eder Roberto Silva⁵², em data de 05 de novembro de 1996, enviaram para publicação no Jornal Folha de São Paulo⁵³, artigo no qual criticavam sobremaneira o ENC:

O provão não prova nada: a resposta dos estudantes virá no dia 10/11, entregando a prova em branco

O ministro da Educação se esforça para convencer de que o provão é fundamental para a melhoria da qualidade do ensino superior. Para isso, vem ocupando generosos espaços na mídia e fazendo milionária campanha publicitária, ensinando como gastar mal o dinheiro que deveria ser investido na educação pública.

Os reitores, por meio de suas entidades representativas, se pronunciaram contra a avaliação do ministro. Até porque a maioria

⁵¹ Que posteriormente exerceu os cargos de Secretário Nacional de Esporte, Secretário Nacional de Esporte Educacional e Secretário-Executivo do Ministério do Esporte. Em data de 03 de abril de 2006, foi nomeado Ministro do Esporte pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cargo que ocupou até 26 de outubro de 2011, quando se demitiu em meio a denúncias de malversação de dinheiro público.

⁵² Presidente da União Estadual dos Estudantes de São Paulo, em 1996.

⁵³ Folha de São Paulo. O provão não prova nada: a resposta dos estudantes virá no dia 10/11, entregando a prova em branco. Caderno Educação. São Paulo, 05 de novembro de 1996.

das universidades públicas já tem sua própria avaliação. Também são contrários quase todos os conselhos profissionais e sociedades científicas, professores, funcionários das universidades e, claro, os estudantes, dos quais 80% votaram contra a prova no plebiscito nacional que a UNE realizou. Todos concordam que é necessário avaliar o ensino, mas com critérios abrangentes, participativos e não punitivos.

Nesta Folha, o "bem-intencionado" ministro Paulo Renato tentou defender o indefensável, levantando dez questões sobre o provão. A UNE, que está liderando a campanha "Dê ao provão a nota que ele merece", tem dez (bons) motivos para que os formandos de direito, engenharia civil e administração entreguem a prova em branco.

Apesar de todas as críticas perpetradas por diversos setores da sociedade brasileira contra o ENC, o governo continuava firme com os trabalhos no sentido de implantar o sistema. O qual foi estruturado, conforme o anteriormente citado art. 3º, § 3º, da Lei nº 9.131/95 (BRASIL, 1995), de forma obrigatória, uma vez que somente com a realização deste o formando faria jus ao seu diploma. O formando, que estava sendo avaliado, não era passível de reprovação ou qualquer outra medida sancionatória de cunho administrativo, pelo que bastava comparecer ao local de provas, permanecer o tempo mínimo estabelecido⁵⁴ e assinar a lista de presenças; mesmo que entregasse a “prova em branco”. Some-se a isso o fato de que o resultado individual do formando não poderia ser divulgado, sob pena de responsabilização da autoridade administrativa que praticasse o ato. Em contrapartida, o resultado do curso seria divulgado anualmente pelo próprio Ministério da Educação, como estabelecido pela Lei nº 9.131/95 (BRASIL, 1995).

A sistemática proposta pelo Exame Nacional de Cursos permitiu que formandos boicotassem a prova aplicada, entregando-as “em branco”, atendendo, assim, ao clamor exarado pelos líderes da UNE. Com a divulgação dos resultados do primeiro Exame Nacional de Cursos o presidente da UNE, Orlando Silva de Jesus Júnior, voltou a criticar o exame, em matéria publicada no Jornal Folha de São Paulo⁵⁵, de 26 de abril de 1997, justificando sua preocupação com a criação de um ranking entre as instituições de ensino superior no Brasil:

⁵⁴ Como é praxe em exames de larga escala.

⁵⁵ Folha de São Paulo. Boicote de alunos inviabilizou provão, diz presidente da UNE. Caderno Educação. São Paulo, 26 de abril de 1997.

Boicote de alunos inviabilizou provão, diz presidente da UNE

A UNE (União Nacional dos Estudantes) considera que a campanha de boicote liderada pela entidade inviabilizou o provão.

Para o presidente da UNE, Orlando Silva Júnior, 25, o boicote dos alunos das principais universidades públicas do país obrigou o MEC (Ministério da Educação) a apresentar os resultados do exame em forma de conceitos, sem criar um ranking de universidades.

Para a UNE, o principal objetivo do provão era montar um ranking que orientaria os investimentos do governo para as universidades consideradas ilhas de excelência.

‘É uma avaliação desmoralizada. Qual o parâmetro de qualidade, se as universidades tradicionais tiveram conceitos ruins?’

A UNE também considera uma vitória o fato da adesão ao boicote ter sido grande entre os alunos das principais universidades públicas.

Embora as críticas ao sistema avaliativo não cessassem o Exame Nacional de Cursos foi aos poucos se consolidando, representando o coroamento de uma política de avaliação, que se consolidava após uma jornada de muitos anos de avanços e retrocessos, refletindo o que no passado fora preconizado por Marx (2008, p. 282):

A história se desenvolve, frequentemente, em saltos e em ziguezagues, e assim ela deveria ser seguida em toda a sua trajetória, na qual não só se recolheriam muitos materiais de pouca importância, mas também sua ligação lógica deveria ser, muitas vezes, rompida.

Os avanços e retrocessos da avaliação da educação superior brasileira representam os “ziguezagues da história” que são fundamentais para a existência de um sistema e para que este se revolucione (avance), sob pena de caminhar para um franco declínio (MARX; ENGELS, 2010).

Nesse contexto, o Exame Nacional de Cursos mostrou-se um “divisor de águas” para a avaliação e regulação do ensino superior no Brasil, caracterizando a primeira sistemática avaliativa que se tornou mais conhecida do público, perpassando o âmbito das instituições de ensino superior e seus agentes, o que ocorreu por força da ampla divulgação da mídia, aliada às críticas sofridas.

A importância do Exame Nacional de Cursos para o sistema de avaliação do ensino superior somente pode ser percebida a partir da análise do momento histórico em que o mesmo foi construído, bem como a partir da atuação dos principais agentes

políticos e educacionais envolvidos no processo. Quando ocorreu a instituição do Exame Nacional de Cursos foi possível perceber os ditames de um conflito estabelecido pelos agentes educacionais, que recém-saídos de um regime ditatorial, se assustaram com a nova proposta avaliativa, uma vez que esta se utilizava de um método avaliativo imposto “de cima para baixo”, num ímpeto de medir para comparar os resultados. E pior, exigia, num completo e irrefutável ímpeto de autoritarismo, a participação compulsória dos formandos de determinados cursos de ensino superior. Por sua vez o sistema anterior, o PAIUB era considerado mais democrático, uma vez que a participação era voluntária e o mesmo estava mais preocupado em medir a produção do conhecimento ao invés de com os seus resultados.

Um aspecto interessante, que também merece destaque, é o fato de que o ENC se utilizava de mecanismos de controle típicos de agências de “avaliação externa” em relação às instituições de ensino superior. Mecanismo que foi sendo adaptado à realidade dos cursos e instituições de ensino, tanto que houve a necessidade de se rever os indicadores, criando-se novos indicadores por região, por unidade da federação, por área de conhecimento, por natureza da IES. Posteriormente agregou ao processo avaliativo uma avaliação individual da IES e definiu diferentes as áreas de ensino, pesquisa e extensão.

Ainda com o intuito de melhorar a proposta avaliativa do Exame Nacional de Cursos o Ministério da Educação criou o indicador denominado “Avaliação das Condições de Oferta” (ACO) que tinha por foco avaliar os cursos e as instituições de ensino superior, considerando sua organização didático-pedagógica, a adequação das instalações físicas em geral, a adequação das instalações específicas de cada curso de graduação⁵⁶. A “Avaliação das Condições de Oferta” já trazia em si a possibilidade de vincular o processo de avaliação das instituições de ensino superior ao credenciamento e reconhecimento, em se tratando das instituições privadas, disciplinado assim a regulação do ensino superior, como preconizado pela Constituição Federal de 1988.

Apesar de todas estas circunstâncias, enquanto o Exame Nacional de Cursos se consolidava no Brasil, no ano de 1998, a UNESCO publicou, durante Conferência Mundial sobre a Educação Superior, que se realizou em Paris, um documento que visava definir políticas para a educação superior sob o título “La educación superior en el siglo XXI: vision y acción” (UNESCO, 1988). A partir da análise deste documento se

⁵⁶ Laboratório, oficinas, outros ambientes, bibliotecas e qualificação do corpo docente.

percebe a proposta de que uma educação de qualidade não podia estar dissociada da avaliação e da regulação, com a necessidade de se estabelecer culturas de: avaliação, emancipação, autonomia, responsabilidade e de prestação de contas (GÓMEZ, 2004, p. 02). Isso assegurava que o Brasil, ao criar e consolidar o Exame Nacional de Cursos, estava em sintonia com o ideário educacional que era preconizado pelos organismos internacionais, o que era de suma importância para a política internacional no qual o país estava inserido, embora no futuro tenha se mostrado mais como política de governo do que uma política de Estado.

O Exame Nacional de Cursos fortaleceu a posição do Brasil na política internacional, além disso, possuía um viés social e de planejamento estratégico, uma vez que quando de sua realização o Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP, órgão responsável por sua aplicação, colhia um questionário socioeconômico e cultural, de cada examinando, com a finalidade de obter dados fundamentais para o planejamento sócio-educacional brasileiro.

O Exame Nacional de Cursos foi aplicado durante o período de 1996 a 2003⁵⁷, sendo o instrumento utilizado como indicador da eficiência das instituições de ensino superior, medida a partir do resultado do desempenho dos estudantes (DIAS SOBRINHO, 2003). Como não podia ser diferente, este método avaliativo sofreu inúmeras críticas, mas não há como não considerá-lo um marco para avaliação da educação superior brasileira, embora a partir dele a avaliação tenha deixado de acompanhar a dimensão institucional e passado a acompanhar a dimensão individual, focando no desempenho do estudante (formando).

Assim, a avaliação da qualidade do ensino superior brasileiro consolidou-se a partir do Exame Nacional de Cursos, o qual se consubstanciou como a proposta de avaliação de qualidade que por mais tempo se sustentou na história da educação superior brasileira, uma vez que foi criado em 1995, implantado em 1996, sendo substituído por outro processo avaliativo apenas em 2003. Desde a sua criação até sua extinção o Exame Nacional de Cursos teve uma sobrevida de 08 anos, coincidentemente o mesmo período em que Paulo Renato de Souza foi mantido no cargo de Ministro da Educação. A mesma continuidade ocorreu com a figura do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, que permaneceu no cargo por dois mandatos, sendo o

⁵⁷ Nesse interim, no ano de 2001, por meio da Lei nº 10.172 foi instituído o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2001b), que traçou diversas diretrizes e metas para a educação brasileira.

primeiro de 01 de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998, e o segundo de 01 de janeiro de 1999 a 31 de dezembro de 2002.

A continuidade do Presidente da República e do Ministro da Educação, bem como do próprio sistema de avaliação da qualidade do ensino superior, são suficientes para demonstrar que a sobrevivência de um programa avaliativo, enquanto política educacional é dependente, no Brasil, da vontade dos agentes políticos que estão à frente do processo. Não deveria ser assim! As políticas educacionais deveriam ser políticas de Estado e não políticas de governo. A avaliação da qualidade do ensino deveria ser rotina em todas as instituições de ensino, públicas, particulares ou mesmo confessionais. A manutenção de um processo avaliativo deveria ocorrer independente da pessoa ou partido político que estivesse no poder – quiçá com pequenas adaptações –, mas não é o que de fato ocorre no cenário nacional, com isso o país pouco avança na conquista de uma educação de qualidade.

4. CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR (2004-2016)

O objetivo deste capítulo é analisar a consolidação da política de avaliação do ensino superior, para tanto o mesmo foi dividido em sete itens quais sejam: antecedentes políticos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); SINAES e as polêmicas com o Ministro da Educação; SINAES e as novas polêmicas com o novo Ministro da Educação; Comparações entre o SINAPES e o SINAES; SINAES e a política de avaliação da qualidade; Novo Ministro da Educação e a continuidade do SINAES; Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES) e a política de avaliação da qualidade.

A principal estrutura da política de avaliação do ensino superior brasileiro estudada neste capítulo é o SINAES, o qual foi resultado de uma transição política no Brasil, em que foi eleito para Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva em substituição ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, que permaneceu no governo por oito anos, tendo por Ministro da Educação Paulo Renato de Souza. Neste contexto, para o cargo de Ministro da Educação foi nomeado Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque.

Será analisada atuação do Ministro Cristovam Buarque e o apoio que este recebeu do governo para implantação do SINAES, bem como a criação da Comissão de Especialistas que deu ensejo à proposta. Além disso, serão analisados os percalços que permearam a aprovação da proposta do SINAES fazendo um contraponto com a proposta do Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (SINAPES).

Por fim, será analisada a continuidade das propostas avaliativa do SINAES culminando com a análise da proposta de criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES) e sua influência na política de avaliação da qualidade.

4.1. Antecedentes políticos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)

Como a proximidade do fim do segundo mandato do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, este não poderia se candidatar novamente ao cargo devido ao impedimento constitucional para uma segunda reeleição. Assim, houve a necessidade de realizar-se nova eleição, todavia, apesar de ter realizado um bom governo sob o enfoque econômico, político e educacional, a influência política de FHC e de seus correligionários e aliados políticos não foram suficientes para assegurar a eleição de José Serra (candidato indicado pela “situação”), sendo eleito o candidato da oposição, Luiz Inácio Lula da Silva⁵⁸, com 61,27% dos votos válidos, segundo os dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral. A proposta política de Lula tinha como ideal o rompimento com as estruturas do neoliberalismo, assegurando a implantação de muitas e variadas políticas sociais, procurando impor ao país uma maior distribuição de renda, garantindo uma maior justiça social. Muitas das propostas foram implementadas, que embora travestidas de discurso que preconizava uma nova justiça social, se mostravam, em parte, como uma continuidade do governo FHC.

A eleição de um novo Presidente da República exigiu, como sempre ocorreu na história do Brasil, novas indicações e nomeações para os 24 Ministérios existentes à época. Para o Ministério da Educação, em substituição ao Ministro Paulo Renato de Souza foi nomeado, em 1º de março de 2003, o Senador Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque. A escolha do Senador Cristovam Buarque⁵⁹ para cargo de Ministro da Educação, sob o enfoque técnico, representava novo retrocesso para a educação brasileira, isso devido ao fato de sua nomeação ser realizada por questões políticas. A nomeação trazia em si um aspecto positivo, a sua trajetória profissional e política, bem como sua produção científica que tangenciavam a área educacional, conforme pode ser observado nos quadros 18 e 19:

⁵⁸ Luiz Inácio Lula da Silva é o brasileiro que mais vezes se candidatou à Presidência da República, tendo participado por 05 vezes do pleito. Superou inclusive Rui Barbosa que havia se candidatado por 04 vezes.

⁵⁹ Redução nominal pela qual é mais conhecido.

Quadro 18 – Trajetória política e profissional do Ministro da Educação Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque de 1966 a 2003 (principais atividades)

PERÍODO	CARGOS
1966	Formou-se em Engenharia Mecânica, pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
1973	Obteve o título de Doutor em Economia pela Universidade de Sorbonne – Paris
1973 – 1979	Trabalhou no BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento ⁶⁰
1979	Iniciou suas atividades docentes na UnB, atuando no Departamento de Economia
1985 - 1989	Reitor da UnB ⁶¹
1987 – 1988	Presidente da Universidade da Paz da Organização das Nações Unidas
1995 - 1998	Governador do Distrito Federal
1998 – 2002	Presidente e Fundador da ONG: Missão Criança ⁶²

Fonte: Senado Federal

Quadro 19 – Produção bibliográfica de Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque de 1966 a 2003 (principais publicações)

ANO	PUBLICAÇÕES
1966	O Que é Apartheid - o apartheid social no Brasil
1973	Le Financement Public des Investissements Privés et Choix Technologique (Tese de doutoramento)
1973	Le Role de l'Université, in UNESCO – A Critical Look at the Development ⁶³
1976	Methodology for the Evaluation of Industrial Multinacional Cooperation Projects
1979	Elementos para la preparación y la Evaluación de Proyectos
1980	Avaliação de Projetos e Distribuição de Rendas entre classes e entre gerações
1981	Introdução à Economia
1981	Petróleo, Dívidas e Duas Ideias Atrevidas
1981	Seleção de Tecnologia nos Projetos Industriais Financiados pela Sudene – CNPq
1982	O Fetichismo da Energia
1982	Cooperação Sul-Sul
1982	Tecnologia Apropriada: Uma Política para la Banca de Desarrollo ⁶⁴
1984	A Eleição do Ditador
1991	O Colapso da Modernidade Brasileira - e uma proposta alternativa
1991	A Desordem do Progresso - o fim da era dos economistas e a construção do futuro
1992	A Revolução na Esquerda e a Invenção do Brasil
1994	A Revolução nas Prioridades - da modernidade técnica à modernidade ética
1995	O Tesouro na Rua - Uma Aventura pela História Econômica do Brasil
1997	A Ressurreição do General Sanchez
1999	Os Tigres Assustados - uma viagem pela fronteira dos séculos
1999	A Segunda Abolição - um manifesto-proposta para a erradicação da pobreza no Brasil
2001	Admirável mundo atual – dicionário pessoal dos horrores e esperanças do mundo globalizado
2002	Os Instrangeiros - A aventura da opinião na fronteira dos séculos
2003	Um Livro de Perguntas

Fonte: Lattes/CNPq

Quando se analisa detidamente o quadro 18, que retrata a trajetória profissional e política de Cristovam Buarque pode-se perceber que iniciou sua carreira

⁶⁰ Trabalhou em diversos países: Equador, Honduras e Estados Unidos.

⁶¹ Primeiro Reitor eleito por voto direto após a ditadura militar.

⁶² A ONG: Missão Criança patrocinou um programa de bolsa-escola, que cuidou de mais de 1000 famílias, com recursos obtidos junto à iniciativa privada. Em 2007 esta organização foi eleita pelo Business Guide to Partnering with NGOs and the United Nations uma das 100 mais importantes ONGs do mundo.

⁶³ Traduzido e publicado in Universities Quarterly, Londres, Vol. 27, nº 3, 1973.

⁶⁴ Em co-autoria com Sérgio C. Buarque, publicado pela Editora ALIDE, Lima/Peru, 1982.

docente no Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB), no ano de 1979. Foi contemporâneo e pode trabalhar ao lado de Edmar Bacha⁶⁵, economista que certamente muito influenciou sua visão a respeito de questões sociais. Naquela mesma época também pode manter contato com a obra de Celso Furtado⁶⁶, outro economista brasileiro, que primava pelo crescimento econômico aliado à inclusão social, que passou a ser a linha mestre dos trabalhos de Cristovam Buarque. A construção desta percepção social foi preponderante no desempenho de toda a sua trajetória política, e estava perfeitamente alinhada com as propostas políticas do governo do Presidente Lula (BUARQUE, 2011).

Uma atividade profissional, que credenciava Cristovam Buarque para o cargo de Ministro da Educação, era ter sido Reitor da Universidade de Brasília, no período de 1985 a 1989. Destacando-se o fato de que sua gestão primou pelo fortalecimento dos movimentos sociais que gravitavam em torno daquela Universidade, numa clara demonstração de sua preocupação com a inclusão social dos menos favorecidos em nossa sociedade (BUARQUE, 2011).

As preocupações de Cristovam Buarque proporcionaram a idealização das linhas mestras de um programa que denominou de “Bolsa-Escola”. Tal programa garantia o pagamento de um determinado valor em dinheiro, pago diretamente às famílias carentes que mantivessem seus filhos frequentando regularmente a escola. Referido programa teve sua existência durante o período de 1995 a 1998, quando Cristovam Buarque foi governador do Distrito Federal. Na mesma linha da inclusão social, enquanto Cristovam Buarque esteve à frente do Ministério da Educação, ou melhor, no mesmo ano de sua nomeação para o cargo instituiu o programa “Brasil Alfabetizado”, estruturado como uma proposta para o que chamou de “virada da alfabetização e da educação básica” (BUARQUE, 2011).

A partir de todo este contexto, não se pode afirmar que o ensino superior ou a avaliação de sua qualidade tenham sido uma de suas prioridades, uma vez que o mesmo estava mais preocupado com as questões referentes à educação básica. Assim, de um modo geral a atuação de Cristovam Buarque a frente do Ministério da Educação trouxe poucos resultados práticos para a educação superior, lembrando que, como já afirmado, sua escolha para o cargo teve como supedâneo diversas questões políticas.

⁶⁵ Edmar Bacha foi o economista que criou a expressão Belíndia para designar o contraste econômico e social existente no país, em que convivem riqueza igual à da Bélgica com uma miséria indiana.

⁶⁶ Criador da SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, entidade que buscava alinhar crescimento econômico e a inclusão social por meio de uma ação direcionada do Estado.

Não bastassem todos estes aspectos, seu período de atuação como Ministro da Educação foi muito pequeno, uma vez que permaneceu no cargo por pouco mais de 01 ano, ou seja, de 1º de janeiro de 2003 a 27 de janeiro de 2004. Sua demissão do cargo materializou um triste episódio da história política do país, quando foi demitido por telefone pelo Presidente Lula, enquanto estava em férias em Lisboa (Portugal), como amplamente divulgado pela imprensa nacional na época:

Demitido ontem por telefone, durante viagem a Portugal, do cargo de ministro da Educação, o senador Cristovam Buarque (PT-DF) afirmou que a pasta merecia ter alguém do “núcleo duro” do governo federal e que ele era um ministro do segundo time. Cristovam se referia ao fato de o novo titular, Tarso Genro, ser mais ligado a assessores diretos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, inclusive ao ministro da Casa Civil, José Dirceu, com quem Cristovam disse não conversar havia seis meses.

[...] Ao ser questionado sobre sua demissão por telefone, Cristovam disse que era o único meio. “Não podia ser por telepatia”. Para resumir como estava se sentindo após a demissão, criou o termo “frustra-alívio”. Ou seja, frustrado por não poder cumprir todas as metas estabelecidas no Ministério da Educação, mas, ao mesmo tempo, aliviado depois de meses em processo de fritura. Sua demissão era cogitada na reforma ministerial desde o primeiro semestre do ano passado.

[...] Ontem, Cristovam recebeu a ligação de Lula em seu celular para avisar da demissão. A justificativa usada foi a de que achava melhor um ministro não ligado à universidade para conduzir a reforma universitária (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004).

Demissão por telefone. Uma “simples” atitude como esta, praticada por um Presidente da República, denota um incomensurável desrespeito para com um “Ministro de Estado”, em especial um Ministro da Educação; sem falar do ser humano que há por trás de cada cargo. Não satisfeito com esta atitude, anos mais tarde, em 2006, o Presidente Lula volta a se referir ao episódio de forma jocosa:

Lula brincou sobre um episódio que traumatizou o ex-ministro da educação, Cristovam Buarque: a demissão por telefone durante a reforma ministerial de 2004. “Eu não sabia que ele estava fora do país. Talvez não soubesse porque ele não tenha me avisado”, disse o presidente (JORNAL VALOR ECÔNOMICO, 2006, p. A8).

O desrespeito do governo federal para com um de seus Ministros não foi um fato isolado ou inédito, mas na história do país nunca tinha ocorrido de forma tão escancarada. Mesmo porque, via de regra, o Presidente da República costuma nomear aliados políticos como Ministro de Estado (nem sempre os melhores preparados para a função, como já reiterado) e a estes sempre se costuma deferir respeito – ao menos perante o público.

Os motivos que prejudicaram a atuação de Cristovam Buarque à frente do Ministério da Educação foram por ele mesmo destacados, anos depois, nas eleições de 2006, quando filiado ao PDT, candidatou-se ao cargo de Presidência da República, disputando, dentre outros candidatos, com Luiz Inácio Lula da Silva, quando, durante o pleito, concedeu uma entrevista em data de 09 de agosto de 2006 ao “Jornal Nacional” da Rede Globo de Televisão⁶⁷. Na citada entrevista pôde criticar a postura do governo federal, enquanto esteve à frente do Ministério da Educação, oportunidade em que asseverou: “Eu não queria ter habilidade política dentro de um governo que não dava prioridade à Educação”.

Em suma, durante o curto período em que foi Ministro da Educação, a contribuição de Cristovam Buarque para a educação superior foi ínfima, especificamente no que tange a avaliação da qualidade de ensino da educação superior não houve avanços – na verdade todo o sistema ficou estagnado, sem nenhuma novidade. A própria continuidade do sistema que havia se consolidado durante a gestão de seu antecessor, Paulo Renato de Souza, restou prejudicado, principalmente num país que se auto-intitulava: “em desenvolvimento”. A insignificante atuação do Ministro Cristovam Buarque no sentido de contribuir para avanços na educação superior do país pode ser creditada basicamente a 03 principais fatores: a) o curto espaço de tempo em que esteve à frente Ministério da Educação; b) nomeação para o cargo por questões políticas; c) falta de apoio e respeito por parte da Presidência da República, tanto que é demitido por telefone.

⁶⁷ Disponível em: <<http://jornalnacional.globo.com/Jornalismo/JN/0,,AA1247489-3586-518890,00.html>>
Acesso em: 02 de janeiro de 2015.

4.2. SINAES e as polêmicas com o Ministro da Educação

Uma contribuição ao ensino superior brasileiro que pode ser creditada ao Ministro da Educação Cristovam Buarque, embora nada tenha de inédita, uma vez que todos os outros Ministros também atuaram neste sentido, foi sua iniciativa de buscar uma reformulação do sistema de avaliação da qualidade do ensino superior vigente à época, o Exame Nacional de Cursos.

No anseio de reformular o sistema de avaliação do ensino superior, o Ministro da Educação fez publicar a Portaria MEC/SESu nº 11, de 28 de abril de 2003 (BRASIL, 2003d) e a Portaria MEC/SESu nº 19, de 27 de maio de 2003 (BRASIL, 2003e), por meio das quais constituiu a “Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior” – CEA, que contava com 26 integrantes, oriundos das mais diversas instituições e organizações, como pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 20 – Membros da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior – CEA

REPRESENTANTE	INSTITUIÇÃO
José Dias Sobrinho (Presidente)	Unicamp
Daniel Ximenes (Coordenador Executivo)	SESu
Adalberto Carvalho (Assessor)	SESu
Dilvo Ilvo Ristoff	Universidade Federal de Santa Catarina
Edson Nunes	Universidade Cândido Mendes
Fabiana de Souza Costa	UNE
Giliane Coelho Neto	UNE
Hélgio Trindade	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Isaac Roitman	CAPES
Isaura Belloni	Universidade de Brasília
José Ederaldo Queiroz Telles	Universidade Federal do Paraná
José Geraldo de Sousa Junior	SESu
José Marcelino de Rezende Pinto	INEP
Júlio César Godoy Bertolin	Universidade de Passo Fundo
Maria Amélia Sabbag Zainko	Universidade Federal do Paraná
Maria Beatriz Moreira Luce	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Maria Isabel da Cunha	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Maria José Jackson Costa	Universidade Federal do Pará
Mario Portugal Pederneiras	SESu
Nelson Cardoso Amaral	Universidade Federal de Minas Gerais
Raimundo Luiz Silva Araújo	INEP
Ricardo Martins	Universidade de Brasília
Rodrigo da Silva Pereira	UNE
Silke Weber	Universidade Federal de Pernambuco
Stela Maria Meneghel	Universidade Regional de Blumenau
Teófilo Bacha Filho	Conselho Estadual de Educação do Paraná

Fonte: SESu/MEC

O número de integrantes que compunham a CEA era muito expressivo, a maior comissão até então criada no país, oficialmente, para tratar de questões que diziam respeito à educação superior, em especial a avaliação de sua qualidade. Empiricamente,

uma comissão com tantos membros, poderia ter seus trabalhos prejudicados devido aos excessivos posicionamentos divergentes para um assunto tão subjetivo quanto a avaliação de qualidade da educação. Contudo, essa dificuldade não se concretizou, uma vez que durante os trabalhos foi possível perceber que o número de componentes, de tão diversas origens e *expertises*, favoreceu a análise de documentos e legislação que tratavam do tema ensino superior e sua avaliação. Os membros que compunham a CEA, em sua maioria, eram pessoas de reconhecida competência na área da avaliação do ensino superior brasileiro, dentre as quais é possível destacar: José Dias Sobrinho⁶⁸, (que conduziu os trabalhos, na qualidade de Presidente da comissão); Dilvo Ilvo Ristoff⁶⁹, Edson Nunes, Hélgio Trindade⁷⁰, José Geraldo de Sousa Junior e Mario Portugal Pederneiras, dentre outros. “Observa-se, na composição da comissão, a predominância do perfil acadêmico de seus integrantes, especialmente das universidades públicas que participaram da experiência de avaliação no âmbito do PAIUB” (ROTHEN; BARREYRO, 2006, p. 960).

A Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior foi instalada, dando início aos trabalhos, em 29 de maio de 2003, tendo a finalidade de “analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados” (BRASIL, 2003c, p. 09). Durante seus trabalhos a CEA tinha a pretensão de observar os seguintes aspectos: a) análise e diagnóstico dos instrumentos, procedimentos e quadro normativo de avaliação e regulação da Educação Superior, vigentes; e, b) elaborar uma proposta de reformulação dos processos, instrumentos e políticas de avaliação e de regulação da Educação Superior (BRASIL, 2003c).

Os trabalhos da CEA desenvolveram-se durante 03 meses, de junho a agosto de 2003, durante os quais sempre houve a preocupação de construir conceitos básicos para a regulação e a avaliação do ensino superior, com a finalidade de subsidiar as instituições de ensino superior e o Ministério da Educação, no desenvolvimento de tais atividades. Para tanto foram realizadas diversas reuniões em Brasília⁷¹, além de outras várias em Curitiba, Porto Alegre, Recife e Rio de Janeiro (BRASIL, 2003c). Em agosto de 2003, a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior concluiu seus

⁶⁸ Também foi membro da Comissão do PAIUB.

⁶⁹ Também foi membro da Comissão do PAIUB.

⁷⁰ Também foi membro da Comissão do PAIUB, na época representante da ANDIFES.

⁷¹ Em média, de duas a três, a cada quinzena.

trabalhos e pode ser destacado que também contou com a participação de aproximadamente 40 instituições e organizações⁷², que se fizeram presentes nas diversas reuniões e audiências públicas realizadas durante os trabalhos.

Como fruto do empenho de toda a Comissão Especial de Avaliação foi apresentado um documento que contava com aproximadamente 100 páginas, intitulado “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): Bases para uma nova proposta da Educação Superior”. O documento abordava, principalmente, 03 aspectos: a) o marco legal da avaliação e regulação da educação superior; b) análise dos procedimentos de verificação e validação dos sistemas de informação; e c) uma proposta para uma política de avaliação da educação superior, com a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

O documento “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): Bases para uma nova proposta da Educação Superior” remodelava, o sistema de avaliação e a regulação do ensino superior brasileiro. Somando-se a outra série de modelos avaliativos que já existiram no cenário da educacional brasileiro. O SINAES substituiu o Exame Nacional de Cursos⁷³, propondo uma metodologia

⁷² Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (ANDIFES), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CONCEFETs), Associação Brasileira de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), Fórum Nacional de Extensão e Ação Comunitária das Universidades e Instituições de Ensino Superior Comunitárias, Fórum de Conselhos Estaduais de Educação, Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (FORPLAD), Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC), Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), Associação Nacional de Faculdades e Institutos Superiores (ANAFI), União Nacional dos Estudantes (UNE), Fórum Nacional de Pró-Reitores de Graduação (FORGRAD), Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação, Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras, Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Economia (ANGE), Associação Brasileira de Ensino Odontológico (ABENO), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Associação Brasileira de Ensino de Engenharia (ABENGE), Sociedade Brasileira de Matemática (SBM), Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (ANGRAD), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Sociedade Brasileira de Educação Matemática (SBEM), Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), Sociedade Botânica do Brasil (SBB), Associação Brasileira de Ensino Profissional (ASBREPO), Sociedade Brasileira de Psicologia (SBP), Associação Brasileira de Engenharia e Urbanismo (ABEAU), Associação Brasileira de Enfermagem (ABEn), Sociedade Astronômica Brasileira (SAB), Associação Brasileira de Ensino Médico (ABEM), Fórum das Executivas e Federações de Cursos. Também foram convidadas as seguintes entidades: Associação Nacional dos Estudantes de Pós-Graduação (ANPG), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Conselho Nacional de Saúde (CNS), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Força Sindical (FS), Movimento dos Sem Terra (MST).

⁷³ Que focava a avaliação do desempenho do estudante formado.

avaliativa que muito se aproximava da preconizada pelo PAIUB, certamente influenciada pela atuação do Presidente da CEA, José Dias Sobrinho e dos membros Dilvo Ilvo Ristoff⁷⁴ e Hélió Trindade, que tinham participado ativamente deste último programa de avaliação da qualidade do ensino superior. A retomada de uma metodologia que já havia sido superada, embora fosse inegável sua contribuição para a avaliação do ensino superior brasileiro, demonstra a presença do que Marx (2008, p. 282) chamou de “zigzagues da história”, como já mencionado.

Com a apresentação do documento “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): Bases para uma nova proposta da Educação Superior” os trabalhos da CEA estavam concluídos, mas não as atividades do governo necessárias à implementação das propostas apresentadas. O Governo Federal, por meio do Presidente Lula, preocupado com as questões que gravitavam no entorno do ensino superior, sua avaliação e a urgente necessidade de reformas, fez publicar em data de 20 de outubro de 2003 um “Decreto Não Numerado”⁷⁵ que instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, que tinha por finalidade, dentre outras, “analisar a situação atual e apresentar um plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES” e apresentar um relatório com todas as propostas.

O Grupo de Trabalho Interministerial tinha a seguinte composição:

Quadro 21 – Membros do Grupo de Trabalho Interministerial – GTI

ÓRGÃO	REPRESENTANTE
Ministério da Educação - Coordenador -	Cristovam Buarque
	Carlos Antunes
Casa Civil da Presidência da República	Kátia dos Santos Pereira
	Edison Collares
Secretaria-Geral da Presidência da República	Luiz Tadeu Rigo
	Luiz Soares Dulci
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Marcelo Feitosa de Castro
	Luiz Eduardo Alves
Ministério da Ciência e Tecnologia	Hélió Barros
	Wanderley Guilherme dos Santos
Ministério da Fazenda	Gustavo Sampaio
	Jairo Celso Correia Marçal

Fonte: Presidência da República

⁷⁴ Também foi membro da Comissão do PAIUB.

⁷⁵ Decretos não numerados, segundo conceito expresso no site oficial da Presidência da República, são editados pelo Presidente da República, possuem objeto concreto, específico e sem caráter normativo. Os temas mais comuns são a abertura de créditos, a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, a concessão de serviços públicos e a criação de grupos de trabalho. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos-nao-numerados1#content>>. Acesso em 05 de junho de 2015.

A criação do Grupo de Trabalho Interministerial foi uma iniciativa muito importante do Governo Federal, uma vez que envolveu vários setores do Governo, abrangendo aspectos técnicos e políticos, de forma a que cada órgão pudesse contribuir com sua *expertise* e assim apresentar propostas que pudessem agregar qualidade ao ensino superior brasileiro em geral, e em especial, às Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. O GTI, a partir de sua múltipla composição, tinha perfeitas condições de avaliar a estrutura educacional do país, verificando aspectos financeiros, estruturais, recursos humanos, dentre outros. A possibilidade de analisar tão variados aspectos que influenciavam a qualidade da educação denotava uma responsabilidade do Governo Federal, porque de nada adiantava a construção de um projeto para a educação do país se o mesmo não fosse viável econômica e estruturalmente, ou não houvesse recursos humanos capacitados e dispostos a construir uma educação de qualidade.

Encerrado os trabalhos, o GTI produziu um relatório que era composto de 04 partes: a) ações emergenciais para o enfrentamento da crise nas universidades federais; b) autonomia das universidades federais; c) reestruturação das universidades; d) etapas da elaboração das propostas da reforma universitária brasileira. Embora o foco das questões versasse a respeito das universidades federais, o relatório também tratava de “questões macro” a respeito do ensino no país (BRASIL, 2003c).

No que diz respeito à avaliação do ensino superior chamou a atenção o fato do documento mencionar um sistema avaliativo denominado “Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior” que teria o escopo de compor o quadro de professores e servidores, com autorização de abertura de 14.400 vagas, bem como desfazer o entulho burocrático herdado há anos para reduzir a explosão de novos cursos e para financiar hospitais universitários (BRASIL, 2003c).

Embora o documento não forneça maiores detalhes a respeito do mencionado “Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior” – SINAPES⁷⁶, curiosamente foi o mesmo nome que o Ministro Cristovam Buarque propôs para o SINAES, quando da estruturação de uma mensagem legislativo do Ministério da Educação ao Presidente da República, como será visto adiante. Destaque-se que o Ministro da Educação era o coordenador do GTI, sendo perceptível seu empenho em reformular o sistema de avaliação do ensino superior, extinguindo o Exame Nacional de

⁷⁶ Como passou a ser designado, à época, pelos agentes educacionais e políticos.

Cursos, construído no governo anterior – o que ocorre rotineiramente no Brasil, como já reiterado.

Rememorando, a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior – CEA, instituída pelo Ministério da Educação, trabalhou de junho a agosto de 2003, para construir e apresentar a proposta do “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): Bases para uma nova proposta da Educação Superior”. Em 20 de outubro, do mesmo ano, o Presidente da República instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial – GTI para analisar o ensino superior do país como um todo, e das instituições federais, em especial. Embora a CEA tenha criado um sistema denominado “SINAES”, o GTI menciona um sistema denominado “Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior” – “SINAPES”.

Estas movimentações no contexto político e educacional, analisados em conjunto, mostram com clareza que algo não estava bem no cenário político educacional do país, pois não há justificativa para em tão curto espaço de tempo surgirem duas propostas distintas para a avaliação do ensino superior – o SINAES e o SINAPES.

Embora existissem tais questões, em data de 12 de dezembro de 2003 o Ministro da Educação encaminhou ao Presidente da República, como reza a burocracia para criação de legislações no Brasil, uma mensagem legislativa solicitando que se instituisse, por meio de uma Medida Provisória, o “Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior” (SINAPES).

Um aspecto que chama a atenção, naquele momento político, foi o fato do Ministro da Educação ter constituído uma comissão de especialistas (CEA), composta por vários estudiosos na área de avaliação do ensino superior, que construiu um sistema denominado de SINAES, todavia na hora de transformá-lo em realidade, por meio da legislação pátria, foi enviada ao Presidente da República a proposta de criação de um sistema avaliativo para o ensino superior brasileiro denominado de SINAPES.

As distinções entre as novas propostas para a avaliação do ensino superior brasileiro não ficaram restritos as nomenclaturas: SINAPES *versus* SINAES. Na verdade, a estrutura organizacional do SINAPES era completamente diversa do que foi idealizado pela Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior – CEA e proposto para o SINAES.

O “novo” sistema (SINAPES) tinha como perspectiva, conforme o entendimento do Ministro da Educação, ajustar o sistema de avaliação da qualidade da educação superior às demandas éticas e ao desenvolvimento tecnológico, focando as

instituições de ensino superior como um todo e não apenas o estudante, como ocorria no Exame Nacional de Cursos. O novo sistema se propunha a avaliar as instituições superiores em vários aspectos, possuindo 04 pilares que o norteariam: a) o processo de ensino; b) o processo de aprendizagem; c) a capacidade institucional; e, d) a responsabilidade do curso com a sociedade brasileira. A partir destes pilares, o Ministro da Educação entendia que era possível a criação de indicadores que comporiam o que denominou de “Índice do Desenvolvimento do Ensino Superior – IDES”.

Além disso, a mensagem legislativa do Ministro da Educação ao Presidente da República também deixava claro que o novo sistema avaliativo seria utilizado como critério regulatório das instituições de ensino superior:

Uma avaliação transparente e participativa que forneça ao MEC insumos para que possa regular, de maneira efetiva, o sistema de ensino superior, indicando às instituições e aos cursos caminhos para uma qualificação permanente e promovendo o descredenciamento de cursos e instituições em função das más condições de funcionamento (BRASIL, 2003b).

A utilização da avaliação da qualidade no processo de regulação das instituições de ensino superior sempre foi objeto de discussões acaloradas no setor educacional brasileiro, forçando diversas movimentações na área, sendo que alguns agentes envolvidos se posicionam favoravelmente, e outros contra. De qualquer maneira vincular a avaliação à regulação era apenas uma forma de dar cumprimento ao disposto no art. 209 do Constituição Federal (BRASIL, 1988b), que preconizava (e ainda preconiza) que a educação é livre a iniciativa privada, desde que regulada pelo Estado.

Por fim, a mensagem do Ministro da Educação ao Presidente da República sugeria urgência na construção do novo sistema de avaliação de qualidade da educação superior do país, por isso a necessidade de uma Medida Provisória, para que no primeiro semestre de 2004 se iniciassem os procedimentos do novo sistema avaliativo.

Em suma, em data de 12 de dezembro de 2003 o Ministro da Educação enviou ao Presidente da República uma mensagem legislativa, que deu origem a uma Medida Provisória, a qual tramitou regularmente e recebeu o nº 147/2003 (BRASIL, 2003a), tendo por finalidade da instituição do “Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior” – “SINAPES”.

Considerando que o Ministro da Educação encaminhou ao Presidente da República uma mensagem legislativa que propunha a construção do SINAPES, que era distinto das propostas do SINAES, qual foi o significado da nomeação (pelo mesmo Ministro) da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior, composta por 26 membros, os quais realizaram diversas reuniões e audiências públicas em várias capitais do país, tendo a contribuição de aproximadamente 40 instituições, gerando um documento de 100 páginas, com muitas conclusões e propostas se o próprio Ministro da Educação ignorou o trabalho e mandou outro documento para a Presidência da República?

A única conclusão possível é que, no Brasil, a construção da avaliação da qualidade e da regulação do ensino superior está sujeita às intempéries dos humores dos agentes políticos que direcionam as políticas públicas educacionais, sem a indispensável, preocupação com a efetiva qualidade da educação, que é ofertada nas diversas instituições de ensino superior por todo o país.

4.3. SINAES e as novas polêmicas com o novo Ministro da Educação

Não bastasse o percalço da nomeação de uma comissão pelo Ministro da Educação, Cristovam Buarque, para a construção do SINAES, e o envio de uma proposta diferente à Presidência da República para a criação por meio da legislação pátria de um novo sistema avaliativo que substituísse o Exame Nacional de Cursos, em data de 27 de janeiro de 2004 – oficialmente, o mesmo Ministro foi demitido de seu cargo. Ato contínuo, o Presidente da República nomeou para o cargo de Ministro da Educação, Tarso Fernando Herz Genro⁷⁷, político influente no governo. Nesta nomeação, mais uma vez, o Presidente da República entrega o mais importante cargo da educação brasileira a uma pessoa detentora de preocupações eminentemente políticas, sem conhecimentos na área da educação para ocupar o cargo. A falta de proximidade com a área da educação, por parte de Tarso Genro, pode ser constatada a partir da análise de sua trajetória profissional e política, bem como sua produção científica, uma vez que nenhuma delas tinha qualquer relação direta com a educação, como pode ser observado nos quadros 22 e 23:

⁷⁷ Mais conhecido pela redução nominal de Tarso Genro.

Quadro 22 – Trajetória política e profissional do Ministro da Educação Tarso Fernando Herz Genro de 1966 a 2004 (principais atividades)

PERÍODO	CARGOS
1966	Conclusão do curso de Bacharelado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Maria, no Estado do Rio Grande do Sul.
1966 – 1968	Trabalhou como advogado de sindicatos e associações profissionais.
1968	Conclusão de curso de especialização em Direito do Trabalho.
1968-1972	Vereador em Santa Maria, no Rio Grande do Sul, pelo MDB (Movimento Democrático Brasileiro).
1980	Porta-voz do PRC (Partido Revolucionário Comunista).
1988	Eleito vice-prefeito de Porto Alegre na chapa encabeçada por Olívio Dutra, pelo PT (Partido dos Trabalhadores).
1989 – 1990	Deputado Federal.
1993 – 1996	Prefeito de Porto Alegre – Rio Grande do Sul.
2001 – 2003	Prefeito de Porto Alegre – Rio Grande do Sul.
2003 – 2004	Secretario Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula.

Fonte: Estruturado pelo autor

Quadro 23 – Produção bibliográfica de Tarso Fernando Herz Genro de 1978 a 1999 (principais publicações)

ANO	PUBLICAÇÕES
1978	Crise da Democracia – Direito, democracia direta e neoliberalismo na ordem global.
1979	Introdução à Crítica do Direito do Trabalho.
1981	Contribuição à Crítica do Direito Coletivo do Trabalho.
1982	Moçambique. A caminho do socialismo.
1985	Direito Individual do Trabalho.
1985	Lenin Coração e Mente – Coletânea de artigos e ensaios de Adelmo Genro e Tarso Genro.
1987	Fontes da Vida.
1988	Introdução Crítica ao Direito.
1989	Esferas da Consciência.
1990	Política e Modernidade.
1992	Na Contramão da Pré-História.
1994	Direito Individual do Trabalho.
1995	Utopia Possível.
1997	Orçamento Participativo. A Experiência de Porto Alegre, com Ubiratan de Souza.
1997	Democracia e globalização (aula inaugural). Universidade Federal de Santa Maria.
1999	O futuro por armar.

Fonte: Estruturado pelo autor.

A partir da análise da trajetória profissional, política e da produção científica acima, fica claro que o Ministro da Educação Tarso Genro não teve nenhum contato direto com a área educacional, senão de forma transversal, quando ocupou, por diversos períodos, o Poder Executivo na cidade de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul.

No que tange ao ensino superior, o pequeno contato do Ministro Tarso Genro com a educação superior ocorreu enquanto era acadêmico do curso de bacharelado em Direito. Assim, seu pouco contato com a educação superior, somada à falta de experiência na gestão do ensino, foram fatores determinantes para que o sistema de avaliação e regulação que se estabeleceu no Brasil, a partir de sua posse como Ministro da Educação, permanecesse no mesmo ritmo lento que o implantado pelo ex-Ministro

da Educação, Cristovam Buarque; isso se comparado com o ritmo que o ex-Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, havia imposto ao sistema com a instituição e aplicação do Exame Nacional de Cursos. Houve uma desaceleração em relação às preocupações com a avaliação da qualidade do ensino superior nos últimos anos, pois Cristovam Buarque e Tarso Genro se tornaram Ministros da Educação por questões políticas, sem as preocupações existentes numa pessoa francamente envolvida com a área da educação teria.

Não bastasse a desaceleração das questões que envolviam a qualidade da educação superior também é digno de nota a, já mencionada, falta de continuidade das políticas públicas no Brasil, quando ocorre a troca dos agentes políticos. A título de exemplo, o Ministro Tarso Genro não deu continuidade ao programa “Brasil Alfabetizado”, que era a “menina dos olhos” do Ministro anterior. Abandonar ou arquivar um projeto que era “prioridade absoluta” no governo anterior é corriqueiro no cenário político brasileiro. A conclusão é que alguém errou, ou quem definiu a “prioridade” ou quem a “abandonou” – sem motivos que sustentem a “troca de prioridade”.

A mesma sistemática de abandono, troca e modificações de prioridades, de projetos educacionais também ocorreu com o ensino superior, quando da implantação do SINAES. A história mais uma vez se repetiu – mudou o Ministro, mudou a proposta. Como já afirmado, pouco após o envio da mensagem de lei ao Presidente da República, em dezembro, o Ministro da Educação que o fez, Cristovam Buarque foi substituído pelo Ministro Tarso Genro (após exatos 46 dias do envio da proposta). Interessante destacar que uma das primeiras providências do novo Ministro da Educação foi trabalhar no sentido de modificar a proposta de Medida Provisória que havia sido enviada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo.

A rápida mudança na proposta de Medida Provisória, pelo novo Ministro da Educação, que tramitava sob o nº 147/2003 (BRASIL, 2003a) e que no Senado recebeu a denominação de Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2004 (BRASIL, 2004), foi objeto de críticas por vários Senadores. Dentre os que se manifestaram na tribuna do Senado, em data de 16 de março de 2004, pode-se destacar o Senador José Jorge (PFL-PE), que assim se pronunciou:

O projeto foi à Câmara por medida provisória. Ao chegar naquela Casa houve a mudança de Ministro, saiu o Ministro Cristovam Buarque e entrou o Ministro Tarso Genro. E o novo Ministro enviou um outro projeto, que muda praticamente todos os conceitos e ideias da medida provisória anterior. Fico, então, a perguntar: que governo é esse? O Governo manda uma medida provisória a esta Casa e, ainda durante a sua tramitação, o novo Ministro envia outro projeto (SENADO FEDERAL, 2004a, p. 7309).

Mesmo políticos, tão acostumados com as rápidas alterações dos cenários políticos deste país, ficaram impressionados com as diferenças que existiam entre a Medida Provisória proposta por Cristovam Buarque e aquela modificada por Tarso Genro, tanto que a esse respeito o Senador José Jorge (PFL-PE) também se manifestou na tribuna do Senado:

[...] Até o nome do sistema mudou. Antes a proposta do Ministro Cristovam Buarque chamava de Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior, e a nova proposta passou a chamar Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior – Sinaes (SENADO FEDERAL, 2004a, p. 7309).

O Senador Hélio Costa (PMDB-MG) também consignou sua indignação:

Lamentavelmente, conforme todos sabemos, o Ministro Cristovam Buarque deixou a Pasta, entrou um novo Ministro e a medida provisória que aqui chegou não tinha as mesmas características da proposta do ex-Ministro (SENADO FEDERAL, 2004a, p. 7311).

As palavras dos Senadores não eram em vão, realmente a proposta de Medida Provisória enviada pelo então Ministro Cristovam Buarque para o Presidente da República (que após enviou ao Senado) estabelecia a criação do Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior, que muitos chamavam de SINAPES. Ocorre que o Ministro Tarso Genro alterou inúmeros aspectos da proposta, reformulando quase que por completo, até mesmo a sua nomenclatura foi modificada para Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior – SINAES; resgatando a proposta da “Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior” – CEA, criada pelo próprio ex-Ministro

Cristovam Buarque, que a abandonou. São os ziguezagues que a trajetória da história nos permite observar.

As críticas perpetradas pelos Senadores não ficaram adstritas à questão da nomenclatura do sistema, também se questionou a utilização da medida provisória para a instituição do mesmo. Isso porque, chamou a atenção o fato da necessidade da utilização de uma Medida Provisória, quando o mais indicado seria a criação do sistema por meio da legislação ordinária, que possibilitaria maiores debates e, por consequência, mais transparência ao processo como um todo.

Deve ainda ser destacado que o Ministro da Educação, na época da elaboração do sistema, havia se comprometido, politicamente, a modificar o processo avaliativo da qualidade da educação superior por meio da legislação ordinária. Embora a utilização de uma Medida Provisória para reformular o sistema avaliativo fosse legal, sua legitimidade era questionada, isso devido à forma de sua construção legislativa:

Medida provisória é o ato monocrático do Presidente da República com força de lei, editada em caso de relevância e urgência, que deve ser imediatamente submetida à apreciação do Congresso Nacional (CF, art. 62, *caput*, com redação dada pela EC nº 32/2001).

A justificativa para o Presidente da República editar medidas provisórias, com força de lei, é a existência de um *estado de necessidade*, que impõe ao Poder Público a adoção imediata de providências de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio *periculum in mora* que fatalmente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa.

As medidas provisórias são, portanto, instrumentos de uso excepcionalíssimo uma vez que propiciam o afastamento *pro tempore* do princípio da separação de Poderes (CF, art. 2º) (BULOS, 2009, p. 1053).

A utilização de uma Medida Provisória pelo ex-Ministro Cristovam Buarque para criar SINAPES foi duramente criticada pelos Senadores na Sessão do Senado do dia 16 de março de 2004, o Senador José Jorge (PFL-PE) expôs o seu ponto de vista:

Chegamos a convidar o Ministro da Educação na época, Cristovam Buarque, que esteve na Comissão de Educação do Senado [...], onde prometeu que esse novo sistema seria proposto por projeto de lei para que pudéssemos discuti-lo. Ao final, infelizmente, ele veio por medida provisória, criando o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (SENADO FEDERAL, 2004a, p. 7309).

O pronunciamento proferido pelo Senador Osmar Dias (PDT-PR) foi no mesmo sentido:

[...] o ex-Ministro, hoje Senador, comprometeu-se a enviar ao Senado, ou ao Congresso, não uma medida provisória, mas um projeto de lei para permitir tempo suficiente para o debate, discussão e aprimoramento da proposta. Isso não ocorreu.

O compromisso que o Governo assumiu, pelo então Ministro Cristovam Buarque, com a Comissão de Educação, não foi cumprido. Se medida provisória se justifica pela urgência, esta não se justifica. Evidentemente, esse novo modelo de avaliação não entrará em vigor antes do meio do ano (SENADO FEDERAL, 2004a, p. 7310).

O Senador Hélio Costa (PMDB-MG) confirma o que os Senadores anteriores já haviam destacado:

[...] o então Ministro Cristovam Buarque propôs, de mandar para o Congresso um projeto de lei, a fim de que tivéssemos oportunidade de discutir amplamente essa questão, submetendo-a ao crivo dos Deputados e Senadores, e pudéssemos apresentar todas as sugestões possíveis, dali tirando o modelo mais adequado, mais apropriado (SENADO FEDERAL, 2004a, p. 7311).

Todas estas críticas são devidas ao fato de uma Medida Provisória, por sua própria configuração, permitir que o Poder Executivo legisle, numa clara invasão da esfera do Poder Legislativo, outro poder constituído, o que por si só já é ruim para qualquer democracia. É claro que enquanto elemento legislativo a Medida Provisória pode e deve ser utilizada numa situação de exceção – emergência –, em que o Governo Federal necessite de uma providência urgente e que não possa aguardar, sob pena de enormes prejuízos para toda a sociedade.

A Medida Provisória é um instrumento legítimo e previsto pela Constituição Federal de 1988, ocorre que no caso concreto não se justificava a “urgência”, mesmo porque já havia outro sistema avaliativo que era usado há 08 anos no país e estava produzindo resultados. Além do que a manutenção do sistema anterior, que já existia há um longo período de tempo permitia a comparação de resultados que poderiam sinalizar a melhora ou piora do ensino superior do país.

De qualquer forma, o ex-Ministro da Educação não cumpriu sua promessa política de reestruturar o sistema avaliativo por meio da legislação ordinária, que permitiria aos Deputados Federais e os Senadores discutirem a proposta do novo sistema de forma satisfatória, assegurando a participação democrática de todos no processo legislativo.

Não bastasse o envio da proposta por meio de uma Medida Provisória, quando havia se comprometido a fazê-lo por meio da legislação ordinária, somado ao fato de ter nomeado uma comissão que estruturou uma proposta, mas no momento do encaminhamento ter sido enviada outra, ainda há ponto que merece ser observado: a mensagem legislativa do Ministro da Educação foi enviada ao Presidente da República, como já afirmado, em de 12 de dezembro. E o Ministro queria urgência! Ora, levando em consideração que em 12 de dezembro já se aproximavam as festas de final de ano; o recesso legislativo do mês de janeiro; bem como, o carnaval no mês de fevereiro, como poderia o novo sistema de avaliação do ensino superior ser implantado ainda no primeiro semestre do ano seguinte ao envio da mensagem legislativa, como queria o Ministro da Educação?

Como se o processo legislativo brasileiro fosse suficientemente ágil!

A proposição do Ministro da Educação, consistente na realização uma avaliação do ensino superior brasileiro, não era factível não apenas por questões de ordem legislativa, mas porque também o país possui dimensões continentais, o que por si só já inviabiliza um processo avaliativo construído e aplicável em tão exíguo espaço de tempo como se pretendia naquele momento histórico das políticas de avaliação da qualidade do ensino superior.

4.4. Comparações entre o SINAPES e o SINAES

É possível estabelecer comparações entre o SINAPES e o SINAES, destacando que as contradições são muito transparentes. Há que se destacar que a análise dos documentos não pode estar restringida ao discurso, uma vez que para entender os meandros se faz necessária a apropriação de todo o contexto. Tanto que a mudança da nomenclatura do sistema de “Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior” – SINAPES, para “Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior” –

SINAES, foi uma das menores alterações que ocorreu entre as diferentes propostas apresentadas pelos Ministros da Educação Cristovam Buarque e Tarso Genro.

Dentre todas as distinções talvez a mais relevante, presente na proposta do Ministro Tarso Genro, tenha sido a criação de um novo indicador de qualidade, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE. O qual, enquanto um novo indicador de qualidade, levava em consideração o desempenho dos estudantes egressos do ensino superior e externava uma proposta avaliativa que muito se aproximava da filosofia e metodologia do Exame Nacional de Cursos – ENC, o famoso “Provão”, o qual se pretendia substituir. O acréscimo do ENADE ao SINAES era muito positivo, pois agregava ao sistema avaliativo que se pretendia instituir uma variável que muito se aproximava do ENC, que tinha sido utilizado nos últimos 08 anos. Isso assegura que não se perderia por completo o histórico de avaliações construído naquele período.

Outra distinção entre as propostas dos Ministros Cristovam Buarque e Tarso Genro consistia no fato de que a proposta do primeiro previa 02 comissões: a Comissão Nacional de Orientação da Avaliação – CONAV e a Comissão Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior – CONAPES. Ambas estariam vinculadas ao Gabinete do Ministro da Educação, sendo que a primeira teria 07 membros, indicados pelo Ministro e designados pelo Presidente da República, com a função de estabelecer a linha acadêmica das avaliações. Enquanto a segunda também teria 07 membros, indicados e designados pelo Ministro, com a função de definir os critérios e os métodos de avaliação. Ocorre que no projeto enviado pelo Ministro Tarso Genro as duas comissões foram substituídas por apenas uma, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, com 13 membros, com a função de desempenhar as atividades propostas para as duas comissões do projeto anterior.

O Senador Flávio Arns (Bloco/PT – PR), quando da análise da Medida Provisória do SINAES, inclusive manifestou sua insatisfação com a criação de tantas comissões para tratarem do ensino superior brasileiro:

Preocupa-me a criação de colegiados, e até existe um ditado popular que diz que, quando se quer complicar uma situação, cria-se uma comissão. Estamos criando muitas comissões, muitos colegiados. Até questiono por que a necessidade de um colegiado para a avaliação do ensino superior e não um colegiado para a avaliação do ensino fundamental, do ensino médio, da educação infantil e assim por diante. De qualquer forma, isso está incluído neste projeto de lei (SENADO FEDERAL, 2004a, p. 7315).

O curioso é que embora cientes que a CONAV seria substituída em curto prazo pela CONAES, como proposto na alteração da Medida Provisória, ainda assim o Ministro da Educação Tarso Genro e o Presidente da República designaram os 07 membros que iriam compô-la, por meio de um decreto não numerado publicado em 13 de fevereiro de 2004. As pessoas designadas para compor a comissão foram: a) Héglio Trindade (presidente); b) Laura Tavares; c) Gilberto Dupas; d) Gustavo Lemos Peta; e) Silvio Meira; f) Leila de Souza Oliveira; g) Wilson Mattos.

Além das questões referentes ao ENADE e à CONAES, outro fator de diferenciação entre as duas propostas consistia no fato de que a elaborada pelo Ministro Cristovam Buarque criava um indicador de qualidade que era denominado de “Índice do Desenvolvimento do Ensino Superior – IDES”. Tal instrumento avaliativo funcionaria aproximadamente nos mesmos moldes do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH que é um índice “criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1990, a partir do trabalho de dois economistas, o paquistanês Mahbub Ul Haq e o indiano Amartya Sen” (BUARQUE, 2012, p. 31). Na sua essência o IDH é um índice que é utilizado para a comparação entre países, tendo por finalidade aferir o grau de desenvolvimento econômico e de qualidade de vida da população. A cada ano o PNUD publica um relatório com o IDH dos países pesquisados. Ocorre que quando da troca das propostas da avaliação da qualidade do ensino superior IDES simplesmente desapareceu.

Em entrevista concedida em 27 de março de 2008 à professora Gladys Beatriz Barreyro e publicada na Revista Diálogo Educacional em abril de 2015 Dilvo Ilvo Ristoff, que participou da construção do PAIUB, bem como da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior – CEA, que inicialmente apresentou a proposta do SINAES, assim se manifestou a respeito do Índice do Desenvolvimento do Ensino Superior – IDES, idealizado por Cristovam Buarque: “O IDES foi algo tão mal explicitado que até hoje não sei qual seria de fato a sua função. Talvez por isso mesmo tenha tido vida tão curta – tão curta que poucos sabem que um dia existiu algo com esse nome” (BARREYRO, 2015, p. 305).

Foram tantas as distinções entre as propostas do Ministro Cristovam Buarque e Tarso Genro, que as mesmas não passaram despercebidas quando da discussão da

matéria pelo Senado, que se mostrava atento a tantas modificações que estavam prestes a ser implantadas no cenário educacional brasileiro. Nesse sentido ocorreu a manifestação do Senador José Jorge (PFL-PE), durante sessão do Senado no dia 16 de março de 2004:

São projetos complementares e diferentes e que revelam orientações diferentes do Governo, somente pela troca de Ministro. Creio que isso não pode acontecer e está acontecendo neste Governo.

Antes de mandar uma proposta ao Legislativo o Executivo deveria ter segurança. Apesar de, formalmente a proposta está sendo modificada pelos Deputados, na prática foi o Ministério da Educação que fez todas essas modificações (SENADO FEDERAL, 2004a, p. 7310).

Na sessão do Senado do dia seguinte (17 de março de 2004), quando a Medida Provisória continuava em pauta de discussão e votação, o Senador Ramez Tebet (PMDB-MS), dirigindo-se à plenária, mas em especial ao Senador Cristovam Buarque, que assim se pronunciou:

O Ministério, sob o comando de V. Ex^a, enviou ao Congresso Nacional uma medida provisória. Depois, V. Ex^a foi substituído. O novo Ministro da Educação, Tarso Genro, em poucos dias, alterou a medida provisória propondo uma outra em substituição à de V. Ex^a. Parece até que educação é coisa de gabinete, do pensar de quem assume, quando, na verdade, é algo de toda uma comunidade universitária que deveria ser ouvida (SENADO FEDERAL, 2004b, p. 7520).

Analisada estas discussões e considerada a distinção entre as propostas, apresentadas, em tão curto espaço de tempo, permite a formulação de um questionamento: o que e quem define o que é “prioridade” para a educação superior brasileira? São as necessidades, fundamentais para as políticas públicas, ou são as pessoas que estão a frente do processo, para atender a interesses, na maioria das vezes, não declarados?

A partir deste contexto que se instalou no entorno do novo sistema de avaliação da qualidade do ensino superior brasileiro que o Ministério da Educação pretendia

implantar no país foi possível concluir que a gênese do SINAES foi repleta de polêmicas, dentre as quais se pode destacar as mais significativas:

a) nomeação da “Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior” – CEA para a estruturação de um novo sistema de avaliação da qualidade do ensino superior brasileiro e, após concluídos os trabalhos, envio de uma proposta diferente para o Poder Legislativo;

b) a promessa política do Ministro da Educação quanto a criação de um novo sistema avaliativo por meio de lei ordinária, mas posteriormente, descumprindo o prometido, foi enviado ao Poder Legislativo uma Medida Provisória;

c) O envio da mensagem legislativa em data de 12 de dezembro de 2003 com o intuito de implementar o novo sistema avaliativo ainda no primeiro semestre de 2004 em todo o território nacional;

d) A troca do Ministro da Educação durante a tramitação da Medida Provisória;

e) O novo Ministro da Educação reformulou a proposta da Medida Provisória, que já estava em trâmite junto ao Poder Legislativo;

f) A troca do nome do novo sistema de “Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior” – SINAPES para “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior” – SINAES;

g) A supressão no SINAES do “Índice do Desenvolvimento do Ensino Superior – IDES”;

h) O acréscimo ao SINAES do “Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes” – ENADE;

i) A substituição no SINAES da “Comissão Nacional de Orientação da Avaliação” – CONAV e da “Comissão Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior” – CONAPES, por uma única comissão denominada “Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior” – CONAES;

j) A nomeação dos membros da CONAV, durante a tramitação da Medida Provisória, embora já se pretendesse a substituição pela CONAES;

Considerando estas polêmicas e outras que foram surgindo ao longo do trâmite legislativo da Medida Provisória nº 147/2003 (BRASIL, 2003a), que no Senado era denominada de Projeto de Lei de Conversão nº 10/2004 (BRASIL, 2003), não pode ser votada na data de 16 de março de 2004, uma vez que a sessão teve que ser suspensa pois não houve consenso político no Senado, sendo que sua continuidade ocorreu no dia

seguinte, como se depreende das palavras do Presidente do Senado, naquele momento, Senador Eduardo Siqueira Campos (PSDB/TO):

A pedido do Relator, a votação fica transferida para a data de amanhã, quando ainda daremos continuidade ao processo de discussão, uma vez que S. Ex^a o Sr. Relator revisor procederá à reformulação do seu relatório. Portanto, as Sr^{as} e os Srs. Senadores poderão exercer amanhã, o direito de continuar a discutir a matéria (SENADO FEDERAL, 2004a, p. 7330).

Nas sessões legislativas do Senado, dos dias 16 e 17 de março de 2004, quando se discutiu a Medida Provisória que tratava do SINAES, é digno de nota o fato do Senador e ex-Ministro da Educação Cristovam Buarque, responsável pela discussão e encaminhamentos iniciais do tema, não ter proferido nenhum pronunciamento na tribuna, sendo que no primeiro dia sequer esteve presente no plenário (SENADO FEDERAL, 2004a; SENADO FEDERAL, 2004b). Dentre todos os Senadores ele era o detentor de maior cabedal para tratar do tema, uma vez que acompanhou as discussões anteriores e poderia justificar várias questões, como por exemplo, os motivos de não ter utilizado o trabalho da “Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior” – CEA; de ter utilizado uma Medida Provisória quando havia se comprometido a utilizar a legislação ordinária, dentre outras. Todavia, mesmo sendo um homem público, eleito pelo voto direto, omitiu-se; o que também não é nenhuma novidade no cenário político nacional.

Inúmeras discussões foram realizadas no Senado durante as sessões dos dias 16 e 17 de março de 2004, com vários pronunciamentos contrários e outros favoráveis a Medida Provisória que criava o SINAES, há que se destacar que no segundo dia estiveram presentes 61 Senadores, dentre os quais 50 foram favoráveis, 10 contrários e 01 absteve-se de votar (SENADO FEDERAL(b), 2004, p. 7526). Assim, a Medida Provisória foi aprovada por maioria e em data de 14 de abril de 2004 deu origem à Lei nº 10.861 (BRASIL, 2004) instituindo o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.

4.5. SINAES e a política de avaliação da qualidade

Com o decorrer dos anos e a partir de diversas experimentações as políticas de avaliação do ensino superior brasileiro se fortaleceram, sendo que em data de 14 de abril de 2004, por meio da Lei nº 10.861 (BRASIL, 2004), foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Este veio substituir o Exame Nacional de Cursos, que se mostrou de grande importância para a consolidação da avaliação da qualidade da educação superior no Brasil, tendo uma duração de aproximadamente 08 anos.

A substituição do Exame Nacional de Cursos pelo SINAES ocorreu porque os agentes políticos que estavam à frente do governo do país, em especial no Ministério da Educação, a partir da eleição do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, entenderam que o sistema avaliativo deveria ser modificado. O que demonstra que foi mantida a “lógica política” do país, mudam as pessoas que ocupam cargos políticos transformam-se as políticas públicas para a educação, em especial no que se refere à avaliação da qualidade da educação superior.

Importante reiterar que o Exame Nacional de Cursos pode ser considerado um marco positivo para a avaliação da qualidade do ensino superior brasileiro, que muito melhorou enquanto sistema e passou a ter uma imensa repercussão social, despertando toda a sociedade brasileira para a importância de uma educação superior de qualidade. Os avanços obtidos com o Exame Nacional de Cursos são frutos dos mais de vinte anos de experiências em avaliação da educação superior que teve o seu nascedouro no ano de 1983, com a instituição Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU.

Nesses vinte anos, no Brasil, enquanto os agentes políticos e educacionais concentraram suas preocupações na estruturação de uma política de avaliação da qualidade da educação superior, o país sofreu inúmeras transformações em sua estrutura política, social, produção, emprego, dentre outras. Fenômeno que não foi exclusividade do Brasil, uma vez que ocorreu em todo o mundo, como resultado de uma política de globalização, tendo como pressuposto a diminuição do Estado, como forma de superação das crises que surgiram e da necessidade de construção de uma nova estrutura social, sendo que “[...] a estrutura, qualquer estrutura (vista como totalidade contraditória e, portanto essencialmente dinâmica) é inseparável de sua gênese, evolução e superação” (CARDOSO; BRIGNOLI, 2002, p. 442).

A busca de uma nova estrutura social tinha por pressuposto o enfrentamento da crise que se instalara na sociedade era reproduzia em suas estruturas administrativas. “A dialética reprodução-contradição-totalidade permite perceber como as instituições não só refletem as estruturas mais amplas, mas também cooperam para reproduzir as relações sociais” (CURY, 1989, p. 41). Havia a necessidade de romper-se com o ideário reprodutivista da sociedade e criar-se novas estruturas que pudessem dar respostas as diversas demandas sociais.

Nesse contexto as instituições de educação superior, as políticas avaliativas que se construíam, bem como toda a estrutura do Estado deviam estar em sintonia. Daí a importância do Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, que tinha por finalidade, dentre outras, analisar a situação atual e apresentar um plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior – IFE (BRASIL, 2003c), bem como da comissão instituída pelo então Ministro da Educação Cristovam Buarque para construir a proposta do SINAES, que apesar dos percalços foram fundamentais para a avaliação da qualidade do ensino superior.

O cenário político nacional, e porque não dizer mundial, sinalizava para a necessidade da reformulação completa das estruturas do Estado, uma vez que se percebia o franco declínio do chamado “Estado Providência”. Havia a necessidade urgente da superação do Estado Intervencionista para um Estado Ultraliberal, que atuaria algumas vezes como regulador, em outras como mediador, em outras ainda, como parceiro. É possível perceber que naquele momento histórico e político se construía um Estado cada vez menos provisor, menos social e menos solidário, para que o mesmo pudesse dar lugar a uma estrutura política com um caráter cada vez mais privado.

Paralelamente a tudo isso, o Brasil seguia uma linha, em sua política econômica, que buscava o desenvolvimento de todas as estruturas do país e, apesar de alguns percalços, estava obtendo resultados satisfatórios, nas mais diversas áreas do governo. É possível afirmar que em 2004, quando da criação e instituição do SINAES o setor econômico brasileiro estava se fortalecendo cada vez mais, de modo a favorecer, e muito, todo o setor educacional, em especial o das instituições privadas.

Os setores econômicos e educacionais são estratégicos para o desenvolvimento de qualquer nação, todavia a relação entre a economia e a educação não pode ser realizada com o intuito de favorecer a iniciativa privada, que com a Constituição Federal foi fortalecida. Os agentes educacionais estavam cada vez mais preocupados

com o fato da avaliação da qualidade da educação superior pudesse ser utilizada como instrumento para descapitalizar o “Estado Providência”, arruinando o “Estado Educador”, para endeusar o “Estado Avaliador e/ou Controlador” que poderia adotar uma ideologia tendenciosa a fortalecer cada vez mais a elite dominante do país, afastando-se das classes menos privilegiadas, que também são destinatárias da educação superior, sendo na verdade os maiores necessitados, até como forma de superação das diferenças sociais, que no Brasil são crônicas.

O momento político e educacional brasileiro que teve por ápice a institucionalização do SINAES foi contemporâneo à publicação pelo Banco Mundial, do documento intitulado “Higher Education in developing countries: perfil and promise”. Este foi um documento fundamental para a educação mundial uma vez que estabelecia a necessidade de priorização do ensino superior, sendo que a “educação figura [...] como fator de desenvolvimento econômico de um país” (OLIVEIRA, 2008, p. 24). O Brasil, por questões econômicas, necessitava do reconhecimento da comunidade internacional, e procurou fortalecer seu pertencimento à mesma por meio da realização de diversas movimentações na área da educação superior, sempre procurando demonstrar seus esforços no sentido de aprimorar a qualidade da educação que era ofertada nas diversas instituições de ensino superior do país.

Era perceptível, por todo o país, uma melhoria no setor econômico, o que ocorreu principalmente nas duas últimas décadas, favorecendo o aumento quantitativo das instituições de ensino superior, principalmente das instituições privadas e, por conseguinte, dos cursos superiores que as mesmas ofertavam. O aumento significativo de cursos e instituições de ensino superior trouxe consigo a preocupação com a qualidade do ensino que era ofertado, exigindo ferramentas que aferissem tal qualidade, sob pena do esfacelamento da própria educação e de suas estruturas. O SINAES seria a ferramenta que tinha por finalidade exercer este indispensável controle de qualidade de cursos e instituições de ensino superior.

Aferir e controlar a qualidade da educação superior se tornava cada vez mais necessária se considerado o aumento do quantitativo de instituições de ensino superior no Brasil. A ampliação do número de instituições teve início com o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, como se constata a partir da análise do quadro 17, tendo continuidade nos dois primeiros anos do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, conforme o quadro abaixo:

Quadro 24 – Evolução do número de instituições de ensino por dependência administrativa – período 2002 a 2004

ANO		TOTAL	Públicas	%	Privada	%
2002		1.637	195	11,90	1.442	88,10
2003		1.859	207	11,10	1.652	88,90
2004		2.050	208	10,10	1.842	89,90
Variação no período	Quantia	(+) 413	(+) 13	-	(+) 400	-
	Percentual	(+) 25,22%	(+) 6,66%	-	(+) 27,73%	-

Fonte: MEC/INEP/Brasil

A partir da análise do quadro 24 se constata que houve um aumento no número absoluto de instituições de ensino superior no Brasil, partindo de 1.637 instituições em 2002, último ano do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, atingindo um total de 2.050 instituições, nos dois primeiros anos do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, representando, um aumento de 414 instituições, perfazendo um acréscimo de 25,22%. O aumento do número de instituições de ensino superior pública não foi tão significativo, tanto que no mesmo período, foram criadas apenas 13 instituições, perfazendo um percentual de 6,66%. Por outro lado, as instituições de ensino superior privadas foram ampliadas em 27,73%, sendo criadas 400 novas instituições de ensino superior privadas, por todo o país.

A criação de 400 novas instituições de ensino superior, num curto espaço de dois anos era uma demonstração da consolidação do movimento de ampliação das instituições de ensino superior privadas, que se traduziu num movimento de massificação do ensino (OLIVEIRA, 2008). O crescimento quantitativo de instituições de ensino superior privadas foi fruto das políticas do governo federal, que estava preocupado em ampliar o acesso, como forma de acompanhar os indicadores dos organismos internacionais, que fortemente sinalizavam para essa necessidade. A ampliação estrondosa do quantitativo de instituições de ensino superior privadas aconteceu de forma desordenada, atendendo principalmente os anseios da iniciativa privada, embora a realidade do país sinalizasse para a necessidade de uma ampliação quantitativa para possibilitar acesso a um número maior de brasileiros ao ensino superior. Por consequência, esta forma de movimento na área da educação superior, poderia prejudicar a qualidade do ensino ofertado, exigindo um sistema avaliativo que realmente pudesse ser utilizado como indicador de qualidade (SANTOS, 2001).

O cenário de crescimento das instituições de ensino superior privado aliado à necessidade de uma avaliação para estabelecer padrões de qualidade deve estar cercado de muitos cuidados, pois a educação, em especial a educação superior, pode ser exercida

a partir de uma construção ideológica, instituída pela elite dominante, como forma de impingir sua visão de mundo como único parâmetro a ser observado. A sociedade deve estar atenta no sentido de evitar que o Estado, para garantir a manutenção dessa estrutura (para não dizer dominação), se utilize do viés jurídico, retratando na legislação padrões e o funcionamento dos sistemas de avaliação e regulação do ensino superior brasileiro.

Apesar de todas as questões pré-existentes, em substituição ao Exame Nacional de Cursos a Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004) instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, que tinha por objetivo estabelecer parâmetros adequados para medir a qualidade de ensino, tanto das instituições de ensino superior públicas, quanto das privadas. Destacando que, para além de questões ideológicas, para a sociedade, mais relevante que o rótulo de instituição de ensino “pública” ou “privada”, é a qualidade do ensino que é oferecida, e por consequência, a qualidade do profissional que é entregue à sociedade ao final de um curso de ensino superior. Os elementos que estruturaram o SINAES concretizavam um sistema avaliativo que congregava o espírito da proposta do PAIUB (que se preocupava com os aspectos do desenvolvimento da qualidade do ensino) e a proposta do Exame Nacional de Cursos (que estava mais preocupado com o resultado produzido). Assim, o SINAES concebia num único processo os aspectos do PAIUB e do Exame Nacional de Cursos, ou seja, avaliava as instituições de ensino superior e os estudantes a partir de uma única metodologia.

Em sua essência o SINAES era composto por 03 principais elementos: a) a avaliação da instituição de ensino superior; b) a avaliação do curso; e, c) a avaliação dos estudantes. Todos estes componentes eram avaliados em sentido amplo abordando aspectos do ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, gestão da instituição de ensino superior, corpo docente, instalações, dentre outros vários insumos que deveriam ser considerados (BRASIL, 2007a). Em suma, o SINAES preconizava uma avaliação institucional, uma avaliação dos cursos e uma avaliação do desempenho discente, somada ao caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados, sempre respeitando a identidade e a diversidade das instituições de ensino superior. Todavia, em certas oportunidades o Ministério da Educação não permitiu que fossem publicados os critérios de análise “[...] deixando ao livre arbítrio dos econométristas do INEP a instituição de parâmetros fora da realidade brasileira ou conflitantes com a lei” (FRAUCHES, 2010, p 134).

A missão institucional do SINAES era imensa e muito complexa, o que exigiu a somatória de vários componentes que assegurassem a realização da avaliação da qualidade das instituições de ensino superior, eram eles: a) o ENADE; b) a avaliação dos cursos de graduação; c) a autoavaliação; d) avaliação externa; e e) os instrumentos de informação (censo e o cadastro).

Outro elemento criado pela legislação que instituiu o SINAES foi a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, que ficou responsável pela coordenação e supervisão dos processos avaliativos, enquanto o INEP⁷⁸ continuava responsável pela operacionalização do sistema avaliativo. Assim, os instrumentos de avaliação eram estruturados pelo INEP, mas a partir das diretrizes que eram emitidas pela CONAES (Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior), devendo as mesmas serem aprovadas por meio de portaria específica do Ministério da Educação. A instituição da CONAES foi fundamental para que mais agentes sociais e educacionais pudessem se envolver com o processo de avaliação da qualidade das instituições de ensino superior e cursos. É inegável que o envolvimento de mais pessoas torna o processo de avaliação ainda mais democrático, uma vez que se multiplicam os “olhares” que permeiam o sistema, garantindo, assim, seu constante e necessário desenvolvimento.

A junção de todos estes instrumentos favorecia a visualização da qualidade dos cursos e instituições de ensino superior do país. Como ocorreu com os demais sistemas avaliativos que foram instituídos nas últimas décadas, o SINAES, durante sua existência, foi sendo aperfeiçoado, com o objetivo de superar algumas limitações e insuficiências. Assim, muitos indicadores de qualidade foram criados e agregados ao SINAES, tais como: a) o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados (IDD); b) Índice Geral de Cursos (IGC); c) Conceito Preliminar de Curso (CPC); d) Conceito Institucional (CI); e) Conceito de Curso (CC).

Havia ainda a denominada Avaliação Institucional (AI), que conforme o art. 3º da Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004), tinha por finalidade identificar o perfil da instituição de ensino superior e o significado de sua atuação, que somente poderia ser realizado a partir da análise de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, sempre considerando as diferentes dimensões institucionais. Tal ferramenta também era utilizada para o credenciamento e recredenciamento das instituições de ensino superior,

⁷⁸ Que fora o responsável pela realização do Exame Nacional de Cursos – ENC.

bem como nos processos de supervisão exercidos pelo Ministério da Educação, conforme o estabelecido no art. 46 da Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996c). Fundamental destacar que os relatórios apresentados quando da realização de uma Avaliação Institucional são muito ricos, fornecendo elementos para a melhoria da qualidade de uma instituição de ensino superior.

As informações que eram coletadas a partir dos instrumentos avaliativos do SINAES poderiam ser utilizadas pelas instituições de ensino superior, orientando-a em sua atividade institucional, garantindo uma maior eficiência acadêmica, bem como social. Por sua vez, sob o enfoque governamental, as informações poderiam ser utilizadas como orientadoras das políticas públicas voltadas para a educação. Para o público em geral, em especial os estudantes e seus familiares, as informações do SINAES serviriam de instrumentos facilitadores para a escolha dos cursos e/ou instituições em que iriam realizar seus estudos. Os resultados do processo avaliativo produzidos pelo SINAES poderiam ser utilizados por diferentes esferas da sociedade, mas em todas elas o objetivo era um só, a garantia de um ensino superior de qualidade para todos.

4.6. Novo Ministro da Educação e a continuidade do SINAES

Desde a sua criação, em 14 de abril de 2004, por meio da Lei nº 10.861 (BRASIL, 2004), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES desempenhava satisfatoriamente a missão para a qual foi instituído, recebendo o suporte necessário do Ministério da Educação, contando com o apoio do Ministro Tarso Genro, que, de maneira enviesada, tornou-se o principal articulador político para sua criação e desenvolvimento, conseguindo resgatar a proposta que fora abandonada pelo ex-Ministro Cristovam Buarque. Todavia, em data de 29 de julho de 2005 o então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, decidiu que era necessária a substituição do Ministro da Educação, nomeando para o cargo Fernando Haddad, que na época era Secretário Executivo do próprio Ministério.

A nomeação de Fernando Haddad para o cargo de Ministro da Educação seguiu a mesma esteira dos últimos dois Ministros (Cristovam Buarque e Tarso Genro), uma vez que sua escolha observou critérios políticos e técnicos uma vez que tinha uma vivência acadêmica e experiência na gestão da educação, tendo inclusive, como já informado, ocupado cargo no próprio Ministério da Educação, como pode ser observado no quadro 25, que apresenta suas principais atividades em sua trajetória política e profissional:

Quadro 25 – Trajetória política e profissional do Ministro da Educação Fernando Haddad de 1981 a 2005 (principais atividades)

PERÍODO	CARGOS
1981 a 1985	Graduação em Direito pela USP
1986 a 1988	Trabalha no ramo da incorporação e construção
1987 a 1990	Mestrado em Economia pela USP ⁷⁹
1988 a 1990	Analista de investimento do Banco Unibanco
1991 a 1996	Doutorado em Filosofia pela USP ⁸⁰
1997 aos dias atuais	Professor de Ciência Política da USP
1998 a 2000	Consultor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas ⁸¹
2001 a 2003	Subsecretário de Finanças e Desenvolvimento Econômico da cidade de São Paulo ⁸²
2003 a 2004	Assumiu a Assessoria Especial do Ministério do Planejamento ⁸³
2005	Secretário-Executivo do Ministério da Educação ⁸⁴

Fonte: Lattes/CNPq e MEC/Brasil

A trajetória política e profissional de Fernando Haddad, em especial a partir de 1998, apresenta trabalhos técnicos e de gestão que o credenciava para atuar no Ministério da Educação. Sua produção bibliográfica, que conta com inúmeros artigos publicados em periódicos, jornais e revistas, sempre foi voltada para questões essencialmente políticas, como pode ser observado no quadro 26:

⁷⁹ Dissertação: O caráter socioeconômico do sistema soviético. Orientador: Eleutério Fernando da Silva Prado.

⁸⁰ Tese: De Marx a Habermas – o materialismo histórico e seu paradigma adequado. Orientador: Paulo Eduardo Arantes.

⁸¹ Coordenou a criação da conhecida Tabela FIPE, indicador econômico do valor de mercado de automóveis.

⁸² Nomeado pela prefeita Marta Suplicy.

⁸³ Indicado pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Guido Mantega.

⁸⁴ Integrante da equipe de criou o ProUni, posteriormente criado por Lei Federal, concedendo bolsas de estudo em universidades privadas para estudantes de baixa renda.

Quadro 26 – Produção bibliográfica de Fernando Haddad de 1981 a 2005 (principais publicações)

ANO	PUBLICAÇÕES
1992	O Sistema Soviético - Relato de uma polêmica
1998	Desorganizando o Consenso
1998	Em Defesa do Socialismo
1998	Sindicatos, Cooperativas e Socialismo
2004	Trabalho e Linguagem para a Renovação do Socialismo

Fonte: Lattes/CNPq e MEC/Brasil

O Ministro da Educação Fernando Haddad foi um dos Ministros que mais tempo ficou no cargo, aproximadamente 06 anos e meio (de 29/07/2005 a 23/01/2012), sendo superado apenas por Gustavo Capanema, que permaneceu no cargo por aproximadamente 11 anos (23/07/1934 a 30/10/1945) e Paulo Renato de Souza, que permaneceu por 08 anos (01/01/1995 a 01/01/2003). Enquanto esteve à frente do Ministério, Fernando Haddad contribuiu para a educação do país, sendo possível destacar a instituição, em 2007, do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (BRASIL, 2007a), que fortaleceu a atuação do Ministério desde a educação básica à pós-graduação, numa perspectiva sistêmica. Haddad ainda fortaleceu as políticas do Ministério no que tange ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB (BRASIL, 2006), em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (BRASIL, 1996b).

Na educação superior sua contribuição foi a criação e o desenvolvimento do Programa Universidade para Todos (ProUni), que concedia bolsa de estudos, em instituições de ensino superior privadas, à população carente. Também criou o Sistema de Seleção Unificada (SiSU), que facilitou e democratizou o acesso ao ensino superior, permitindo uma reorganização na modalidade de acesso à instituições de ensino superior públicas.

No que diz respeito à avaliação da qualidade da educação pode ser creditado ao Ministro da Educação, Fernando Haddad, a instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a reformulação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Para a educação superior sua contribuição consistiu em dar continuidade ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), procurando consolidar o mesmo. Mesmo porque o SINAES se mostrou um sistema de avaliação de qualidade

do ensino superior e seus resultados poderiam ser utilizados na gestão da qualidade da educação oferecida pelas instituições de ensino superior.

A aplicação do SINAES já estava ocorrendo há alguns anos e se percebeu que era uma ferramenta bastante complexa, exigindo a criação de um sistema para gerenciamento das informações. Para atender essa demanda e para consolidar os procedimentos do SINAES o Ministro da Educação, em data de 12 de dezembro de 2007, publicou a Portaria Normativa nº 40 (BRASIL, 2007b), que instituiu um sistema eletrônico para controlar o fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação denominado “e-MEC”.

Outra contribuição do Ministro Haddad para a avaliação do ensino superior foi a criação do Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC), por meio da Portaria Normativa nº 12, de 05 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008), que tinha a finalidade de consolidar as informações relativas aos cursos superiores constantes dos cadastros, censo e avaliações oficiais disponíveis no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) e na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Em suma, a atuação do Ministro da Educação, Fernando Haddad, no que tange à avaliação da qualidade da educação superior, priorizou a consolidação do SINAES, procurando aperfeiçoar o mesmo durante o período em que esteve a frente do Ministério.

4.7. Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES) e a política de avaliação da qualidade

O Ministro da Educação Fernando Haddad permaneceu no cargo de 29 de julho de 2005 a 1º de janeiro de 2011, ou seja, ocupou o cargo enquanto quem o nomeou, o Presidente da República era Luiz Inácio Lula da Silva, também estava no poder. O Presidente Lula, não pôde se candidatar novamente, pois já tinha sido reeleito em 2007 e a Constituição Federal proíbe nova reeleição (BRASIL, 1988b). Assim, no pleito eleitoral de 2010 sagrou-se eleita para o cargo de Presidente da República a candidata

Dilma Vana Rousseff, que era apoiada pelos partidos da “situação” e pelo então Presidente Lula.

A Presidente da República Dilma Rousseff⁸⁵ tomou posse em 1º de janeiro de 2011 e, como já reiterado é costume no cenário político brasileiro, logo nos primeiros dias de seu governo realizou uma reforma ministerial nomeando diversos Ministros para colaborarem no desenvolvimento de suas propostas políticas. Na mesma oportunidade reconduziu ao cargo de Ministro da Educação Fernando Haddad, que lá permaneceu por aproximadamente mais 01 ano, até 23 de janeiro de 2012, quando deixou o cargo para concorrer ao pleito eleitoral da Prefeitura da cidade de São Paulo. Para substituí-lo a Presidência da República nomeou para o cargo Aloizio Mercadante Oliva.

A nomeação de Aloizio Mercadante Oliva para o cargo de Ministro da Educação foi mais uma indicação que obedeceu a critérios políticos, pois o mesmo não dispunha de *know-how* na área educacional que justificasse referido ato, como pode ser observado no quadro 27, que apresenta suas principais atividades em sua trajetória política e profissional:

Quadro 27 – Trajetória política e profissional do Ministro da Educação Aloizio Mercadante Oliva de 1973 a 2012 (principais atividades)

PERÍODO	CARGOS
1973 a 1976	Graduação em Economia – USP
1974 a 1976	Pesquisador da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIEPE
1978 aos dias atuais	Professor do Curso de Economia –PUC/SP (licenciado desde 1998)
1984 a 1988	Assessor Econômico e Coordenador-Geral do Departamento de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos - Central Única dos Trabalhadores (CUT)
1988 aos dias atuais	Professor de Economia – UNICAMP (licenciado desde 1998)
1977 a 1989	Mestrado em Ciência Econômica – UNICAMP ⁸⁶
1980 a 1988	Responsável pela Área de Economia Brasileira da PUC/SP
1982 a 1983	Vice-Presidente da Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior ANDES
1983 a 1985	Chefe do Departamento de Economia - PUC/SP
1985 a 1986	Assessor econômico do Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias Químicas Farmacêuticas de São Paulo
1991 a 1995	Deputado Federal por São Paulo
1995 a 2010	Doutorado em Ciência Econômica – UNICAMP ⁸⁷
1999 a 2003	Deputado Federal por São Paulo
2003 a 2011	Senador
2011 a 2012	Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação

Fonte: Lattes/CNPq

⁸⁵ Redução nominal pela qual ficou conhecida.

⁸⁶ **Dissertação:** Estado autoritário e desobediência operária: a experiência do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo. **Orientador:** João Manuel Cardoso de Mello.

⁸⁷ **Tese:** As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil – Análise do Governo Lula (2003-2010). **Orientador:** Mariano Francisco Laplane.

Como afirmado, a trajetória política e profissional de Aloizio Mercadante⁸⁸ não era suficiente para justificar sua nomeação como Ministro da Educação, mais importante cargo para a educação nacional. O mesmo pode ser dito a respeito de sua produção bibliográfica, que embora possua inúmeros artigos publicados em periódicos, jornais e revistas, todos sempre foram voltados para questões essencialmente políticas e econômicas, como pode ser observado no quadro 28:

Quadro 28 – Produção bibliográfica de Aloizio Mercadante Oliva de 1973 a 2013 (principais publicações)

ANO	PUBLICAÇÕES
1985	A crise da economia brasileira
1987	Imagens da luta: 1905-1985
1995	Trabalho: crise e alternativas
1998	O Brasil pós-real: a política econômica em debate
1999	Uma Economia de Justiça e Solidariedade: Propostas Alternativas para o Combate à Pobreza e à Desigualdade Social
2006	Brasil: Primeiro Tempo - Análise comparativa do governo Lula
2009	O Brasil e a Crise: Inflexão Histórica
2009	Observatório: Coletânea de artigos sobre a evolução do Brasil nos últimos anos
2010	Brasil: A Construção Retomada
2010	O governo Lula e a construção de um Brasil mais justo
2013	Brasil: de Lula a Dilma (2003-2013)

Fonte: Lattes/CNPq

A partir da análise da trajetória política, profissional e da produção bibliográfica do Ministro da Educação Aloisio Mercadante era perceptível que o mesmo não detinha experiência na área da gestão educacional ou mesmo do cotidiano da educação, uma vez que sempre focou sua atuação nas áreas da economia e a da política do país. A sua falta de experiência prejudicou sobremaneira seu desempenho no cargo, tanto que no período de aproximadamente 02 anos em que esteve a frente do Ministério (de 24 de janeiro de 2014 a 02 de fevereiro de 2014), poucas foram suas realizações e conquistas.

Os poucos avanços das questões educacionais repercutiram na educação superior, em especial quanto à avaliação da qualidade desta que permaneceu em seu *status quo ante*. Apesar disso as questões que envolviam a avaliação e a regulação do ensino superior no Brasil já se configuraram fortalecidas e amadurecidas, devido ao seu longo desenvolvimento. A atividade avaliativa estava se tornando bastante complexa, revelando o que já fora preconizado por Fustel de Coulanges, em 1864, ao escrever sua

⁸⁸ Redução nominal pela qual ficou conhecido.

obra prima “A Cidade Antiga”, sugerindo a necessidade de mecanismos mais sofisticados para a realização das atividades do Estado, pois na medida em que este se aprimore também deve ser aprimorada a sistemática existente, como forma de garantir a continuidade do processo:

À medida que as revoluções seguiam seu curso e as instituições se afastavam do antigo regime, o governo dos homens tornava-se mais difícil. Necessitava-se de regras mais minuciosas, mecanismos mais numerosos e mais delicados (COULANGES, 2002, p. 353).

A partir da percepção da complexidade do sistema avaliativo e para atender as necessidades que, aparentemente, o SINAES exigia, em data de 31 de agosto de 2012, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão⁸⁹, Ministério da Fazenda⁹⁰ e o Ministério da Educação⁹¹ enviaram ao Presidente da República a mensagem interministerial nº EMI 00199/2012 – MP/MEC/MF (BRASIL, 2012b) que propunha a criação do INSAES – Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior, além de outras providências. Referido instituto teria a finalidade de supervisionar e avaliar instituições de educação superior e cursos de educação superior do sistema federal de ensino, bem como certificar entidades beneficentes que atuassem na área de educação superior e básica. Na mesma data a Presidência da República enviou ao Congresso Nacional a mensagem nº 398 (BRASIL, 2012c), que sob o fundamento do art. 61 da Constituição Federal⁹², propunha a formalização da criação do INSAES.

Tão logo a mensagem nº 398 (BRASIL, 2012c) chegou à Câmara dos Deputados, recebeu a denominação de Projeto de Lei nº 4.372/2012 (BRASIL, 2012a), sendo que em data de 05 de setembro de 2012 foi despachada, em regime de prioridade, à Comissão de Educação e Cultura; Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público; e Comissão de Finanças e Tributação.

⁸⁹ Ministra Miriam Aparecida Belchior

⁹⁰ Ministro Guido Mantega

⁹¹ Ministro Aloisio Mercadante

⁹² Art. 61 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Observando o espírito do presente trabalho, é fundamental destacar que o envio às comissões na Câmara dos Deputados ocorreu em data de 05 de setembro de 2012, ou seja, exatos 03 dias úteis após sua chegada à casa legislativa, o que demonstra o enorme interesse do Poder Executivo na tramitação do citado Projeto de Lei. Lembrando ainda que no mesmo dia em que a mensagem interministerial nº EMI 00199/2012 – MP/MEC/MF (BRASIL, 2012b), chegou à Presidência da República, esta enviou a mensagem nº 398 (BRASIL, 2012c) à Câmara dos Deputados. Uma agilidade poucas vezes presenciada nos atos dos agentes políticos e educacionais no cenário legislativo brasileiro que é reconhecido por sua morosidade.

A agilidade ora destacada não prosperou por muito tempo, como pode ser observado no quadro 29, que retrata a tramitação do Projeto de Lei nº 4.372/2012 (BRASIL, 2012a) na Câmara dos Deputados e demonstra a falta de celeridade em questões legislativas.

Quadro 29 – Tramitação do Projeto de Lei nº 4.372/2012 na Câmara dos Deputados

ANO	PUBLICAÇÕES
31/08/2012	Apresentação em Plenário do Projeto de Lei nº 4.372/2012 e Mensagem 398/2012 do Poder Executivo
05/09/2012	Encaminhado às Comissões de Educação e Cultura; Trabalho, de Administração e Serviços Públicos; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e Cidadania
10/09/2012	Coordenação de Comissões Permanentes (CCP)
12/09/2012	Recebimento pela Comissão de Educação e Cultura (CEC)
18/09/2012	Comissão de Educação e Cultura (CEC) – Designação de Relator: Dep. Waldenor Pereira (PT/BA)
19/09/2012	Comissão de Educação e Cultura (CEC) – Abertura de prazo para emendas
18/10/2012	Comissão de Educação e Cultura (CEC) – Encerramento do prazo para emendas – Apresentadas 81 emendas
22/11/2012	Plenário (PLEN) – Apresentação de requerimento pelo Dep. Raul Henry (PMDB/PE)
17/12/2012	Indeferimento do requerimento do Dep. Raul Henry (PMDB/PE) pela Mesa Diretora
21/12/2012	Plenário (PLEN) – Apresentação de reconsideração do requerimento pelo Dep. Raul Henry (PMDB/PE)
05/02/2013	Plenário (PLEN) – Apresentação de requerimento pelo Dep. Izalci (PSDB/DF)
04/03/2013	Indeferimento do requerimento do Dep. Izalci (PSDB/DF) pela Mesa Diretora
06/03/2013	Indeferimento da reconsideração do requerimento do Dep. Raul Henry (PMDB/PE) pela Mesa Diretora
10/04/2013	Plenário (PLEN) – Apresentação de diversos requerimentos
23/05/2013	Comissão de Educação (CE) – Apresentação do parecer pelo Relator Dep. Waldenor Pereira (PT/BA). Parecer de aprovação com emendas
05/06/2013	Apresentação de novo parecer pelo Dep. Waldenor Pereira (PT/BA). Pedido de vistas pelos Deps. Alice Portugal, Fátima Bezerra, Izalci e Pedro Uczai.
11/06/2013	Encerramento do prazo de vistas
12/06/2013	Comissão de Educação (CE) – 10:00 horas reunião deliberativa ordinária.
21/06/2013	Parecer recebido pela Coordenação de Comissões Permanentes (CCP). Processo encaminhado à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)
09/07/2013	Designação do Relator Dep. Alex Canziani (PTB/PR)
10/07/2013	Prazo para Emendas ao Processo
07/08/2013	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) – Encerramento do prazo para emendas – Apresentadas 19 emendas
23/09/2013	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) – Apresentação do Parecer do Relator Dep. Alex Canziani (PTB/PR)

02/10/2013	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) – 10:00 horas reunião deliberativa ordinária. Pedido de vistas pelo Dep. Policarpo
08/10/2013	Encerramento do prazo de vistas
16/10/2013	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) – Aprovação do Parecer
17/10/2013	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) – Parecer enviado para publicação e envio do processo para a Comissão de Finanças e Tributação (CFT)
18/10/2013	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) – Designação do Relator Dep. João Magalhães (PMDB/MG)
21/10/2013	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) – Prazo para Emendas ao Projeto
05/11/2013	Requerimento do Dep. João Magalhães (PMDB/MG) para realização de audiência pública para debater o projeto do INSAES
06/11/2013	Aprovado Requerimento do Dep. João Magalhães (PMDB/MG) para realização de audiência pública para debater o projeto do INSAES
13/11/2013	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) – Encerramento do prazo para emendas – Apresentadas 318 emendas
04/12/2013	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) – Apresentação do Parecer do Relator Dep. João Magalhães (PMDB/MG)
18/12/2013	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) – 10:00 horas reunião deliberativa ordinária
13/03/2014	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) – Devolvido ao Relator Dep. João Magalhães (PMDB/MG) para atualização da legislação orçamentária
02/04/2014	Apresentação do parecer atualizado do Relator Dep. João Magalhães (PMDB/MG)
07/05/2014	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) - 10:00 horas reunião deliberativa ordinária. Aprovação do parecer
08/05/2014	Recebimento pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) – Designação do Relator Dep. Alessandro Molon (PT/RJ)
09/05/2014	Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) – Prazo para Emendas ao Projeto
21/05/2014	Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) – Encerramento do prazo para emendas – Apresentadas 177 emendas
27/05/2014	Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) – 14:30 horas reunião deliberativa ordinária – Retirado o projeto de pauta
29/05/2014	Devolvido ao Relator Dep. Alessandro Molon (PT/RJ)
04/06/2014	Plenário (PLEN) – Apresentação de requerimento de urgência
11/02/2015	Plenário (PLEN) – Apresentação de requerimento de urgência
03/03/2015	Plenário (PLEN) – Aprovado o requerimento de urgência
10/03/2015	Comissão de Educação (CE) – Apresentação de requerimento para audiência pública
07/04/2015	Apresentação do parecer pelo Relator Dep. Alessandro Molon (PT/RJ)

Fonte: Câmara dos Deputados/Brasil

Na tramitação do Projeto de Lei nº 4.372/2012 (BRASIL, 2012a) a data de 04 de junho de 2014 merece destaque, uma vez que foi apresentado em Plenário um requerimento de urgência no andamento do processo. Ocorre que não há qualquer decisão sobre o mesmo e oito meses depois, em 11 de fevereiro de 2015, há a apresentação de novo requerimento e urgência, o qual somente foi decidido em 03 de março de 2015. Tais fatos retratam a preocupação do Poder Legislativo com as propostas da educação nacional. Não que o INSAES seja a melhor proposta, mas o fato de um projeto de lei demorar tanto em sua tramitação traz ao cenário educacional preocupações a respeito de qual será o destino da avaliação da qualidade do ensino superior.

O Projeto de Lei nº 4.372/2012 (BRASIL, 2012a), sob o enfoque operacional estabelecia que o INSAES seria criado na forma de uma autarquia, vinculada ao Ministério da Educação, com estrutura própria e cargos específicos. Embora este nova

estrutura não pretendesse alterar as metodologias avaliativas e regulatórias do SINAES, se constituía num novo paradigma para a realização destas atividades, uma vez que passariam a ser desenvolvidas por um corpo de servidores técnicos e especializados para a função.

O INSAES, mesmo não trazendo, ao menos num primeiro momento, alterações no processo avaliativo proposto pelo SINAES, consubstancia-se numa nova estrutura administrativa para os processos avaliativos. Há que se destacar que qualquer avaliação é baseada em valores, não havendo, assim, avaliação neutra. Assim, não se pode assegurar não ocorram, futuramente, modificações na sistemática de avaliação do ensino superior brasileiro, mesmo porque o cenário educacional nacional e internacional apresentam, contemporaneamente, novas tendências, quais sejam: a) novas demandas da sociedade e da economia sobre o ensino, com a ótica da internacionalização; b) competitividade no mercado internacional; c) novas necessidades de ordem social; d) crise econômica, com reflexos na opinião pública; e) população mais exigente no tocante a qualidade.

Para atender a estas demandas foi proposto um texto legislativo bastante enxuto, sendo composto por apenas 49 artigos, os quais podem ser categorizados, conforme o quadro 30:

Quadro 30 – Disposição legislativa do Projeto de Lei nº 4.372/2012, que institui o INSAES

ARTIGOS	ASSUNTOS TRATADOS
1º ao 5º	Disciplinam a criação do INSAES
6º ao 36	Estrutura o quadro funcional, plano de cargos e salários
37	Estabelece as sanções administrativas que podem ser impostas pelo INSAES
38 e 42	Dispõem sobre os recursos para implantação e operacionalização do INSAES
39 e 40	Alteram a Lei nº 10.870/2004 para destinar ao INSAES a taxa de avaliação “in loco”. E criam a taxa de supervisão da Educação Superior.
41	Altera a Lei nº 11.507/2007, inserindo o INSAES entre as instituições que podem utilizar o auxiliar de avaliação educacional para servidores ou colaboradores eventuais em processo de avaliação.
43	Possibilita a requisição imperativa de servidores do MEC e entidades vinculadas à atuação do INSAES.
44	Altera a Lei nº 10.861/2004, inserindo um representante do INSAES na CONAES.
45	Altera a Lei nº 4.024/61 para incluir o presidente do INSAES na Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional da Educação
46	Altera a Lei nº 12.101/2009, para introduzir INSAES como agente no processo de certificação de entidades beneficentes de assistência social.
47 e 48	Altera a Lei nº 9448/1997 as atribuições do INEP e dele retira as ações que passam ao INSAES.
49	Trata da vigência da Lei que cria o INSAES

Fonte: Estruturado pelo autor

A partir da leitura e compreensão dos artigos legislativos do Projeto de Lei nº 4.372/2012 (BRASIL, 2012a) é possível perceber que a maior preocupação do Poder

Executivo (Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e o Ministério da Educação) reside no quadro de pessoal que iria compor o órgão responsável pela avaliação da qualidade do ensino superior brasileiro. Tanto é assim que dos 49 artigos propostos 31 deles são destinados à regulamentação desta matéria, ou seja, 63,26% dos artigos estão focados na questão do quadro de servidores que atuarão no INSAES.

Nos dias atuais a realização dos processos avaliativos propostos e desenvolvidos, observando a sistemática do SINAES, ocorre por meio da atuação de avaliadores “ad hoc”, que são professores preparados para comparecerem às diversas instituições de ensino superior de todo país e, preenchendo os formulários com os quesitos a serem avaliados, realizarem a avaliação de curso e instituições. Com a instituição do INSAES seria criado um quadro de servidores efetivos que ficariam responsáveis pelos processos avaliativos, sendo que para o efetivo funcionamento haveria 350 especialistas em avaliação e supervisão, 150 analistas administrativos, além de 50 técnicos administrativos. Dentre eles, 01 seria presidente, até 06 ocupariam cargo de diretor, havendo ainda a corregedoria, a ouvidoria e a procuradoria.

Para viabilizar a criação do INSAES haveria a possibilidade de enquadramento de servidores que desempenhem suas funções junto a SERES, bem como de alguns cargos em comissão, isto como forma de reduzir o impacto orçamentário imediato, que poderia ser gerado com a sua implantação. O quadro de servidores somente ficaria completo partir da realização de concursos destinado a completarem os cargos vagos.

Caso seja aprovado, o INSAES assumirá as atribuições da SERES, ficando responsável pela avaliação *in loco* das instituições de ensino superior federais e privadas, bem como de seus cursos, que nos dias atuais é realizada pelo INEP.

Um dos fatores que favoreceram a morosidade das discussões em torno da estruturação e a composição do INSAES consiste no fato de que a idealização ocorreu na gestão do Ministro da Educação Aloizio Mercadante, sendo iniciado, como já afirmado em 31 de agosto de 2012. Ocorre o Ministro deixou cargo em 02 de fevereiro de 2014 e como pode ser observado no quadro 29, a tramitação do processo era lento, mas fluía. Desde a saída de Aluizio Mercadante do cargo de Ministro da Educação aos dias atuais, o Ministério já teve outras 06 pessoas à frente da pasta, conforme o quadro 31:

Quadro 31 – Ministros da Educação no período de 03 de fevereiro de 2014 aos dias atuais

MINISTRO	POSSE	EXONERAÇÃO
José Henrique Paim	03/02/14	01/01/15
Cid Gomes	01/01/15	18/03/15
Luiz Cláudio Costa (interino)	18/03/15	06/04/15
Renato Janine Ribeiro	06/04/15	01/10/15
Aloízio Mercadante	02/10/15	12/05/16
José Mendonça Bezerra Filho	12/05/16	- aos dias atuais -

Fonte: MEC/Brasil

Contextualizando a tramitação do projeto de lei do INSAES e comparando com o período em que diferentes pessoas ocuparam o cargo de Ministro da Educação desde a saída de Aluízio Mercadante é possível concluir que este não teve estofamento político suficiente para garantir a aprovação do projeto. Interessante observar Aluízio Mercadante deixou o Ministério em 02 de fevereiro de 2014 e em 04 de junho de 2014 é solicitado em Plenário na Câmara dos Deputados o regime de urgência na tramitação. Desde então, com a passagem pelo cargo de inúmeros Ministros pela pasta o projeto está essencialmente paralisado, sendo que desde 07 de abril de 2015, com a apresentação à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) do parecer pelo Relator Dep. Alessandro Molon (PT/RJ) não houve qualquer avanço na proposta. Tudo isto indica que os últimos Ministros não demonstraram qualquer interesse na aprovação do INSAES, que está tendo uma lenta tramitação de seu processo legislativo junto ao Poder Legislativo.

CONCLUSÃO

A avaliação da qualidade do ensino superior é um importante instrumento para aferição e manutenção da qualidade do ensino que é ofertado nos diversos cursos e instituições de ensino superior, por todo o Brasil. Destacando que a mesma não pode e não deve ser utilizada pelos agentes políticos e governos como uma forma de manutenção do poder das elites, que a partir de seus resultados procuram justificar investimento destinado às instituições como um todo. A política educacional tem por escopo equalizar as grandes instituições de ensino superior que contam com muitos recursos e as pequenas que não dispõem de tantos recursos. Sempre com o cuidado de não se estabelecer uma concorrência mercadológica entre elas, mas apenas de cunho científico, primando pela solidariedade que deve permear a educação como um todo, uma vez que formam cidadãos e não máquinas para uma linha de produção.

Desde a década de 1980, o mundo, e o Brasil não poderia ser diferente, vem implementando uma política de modernização, a partir de um novo momento histórico, baseado num contexto de trocas aceleradas, redefinição da organização econômica, política e social. Havendo a necessidade de mudanças estruturais que exigiram a transformação das instituições de ensino superior e de suas políticas. As instituições de ensino superior foram aos poucos adotando novas pautas de avaliação, diferenciação e competitividade; não sem a apresentação de diversas críticas, questionamentos ou resistências aos sistemas, programas e comissões que foram criadas.

Ao longo dos anos, as políticas de modernização tiveram efeitos diversos na qualidade dos processos e resultados dos programas acadêmicos em cada instituição que ministravam ensino superior, isso de acordo com a trajetória e condições de cada uma delas, bem como do grupo acadêmico que atuava no seu interior. Mesmo porque as relações sociais estão cada vez mais complexas, exigindo mecanismos mais refinados para garantir o equilíbrio das mesmas, sendo que tal fenômeno tomou proporções ainda maiores a partir da globalização, que teve o condão de aproximar os países e por consequência as pessoas e suas culturas.

A educação assumiu um papel cada vez mais relevante, uma vez que ela é que dá suporte à cultura e às relações sociais, garantindo a cada pessoa a compreensão da realidade, dando suporte às mudanças que se façam necessárias para que todos possam

ter uma vida em sociedade cada vez melhor. Assim, a educação adquiriu um papel de destaque no contexto social, tornando-se uma das principais protagonistas da história da humanidade.

Isso exigiu que a educação se desenvolvesse e tivesse qualidade. O problema residia em definir o que seria qualidade na educação, até porque é uma atividade complexa. Portanto, a tarefa de avaliar a qualidade da educação não se configurou numa atividade simples, pois a estrutura da educação é composta por diversos elementos, cada um com a sua importância e papel, dentre os quais merecem destaque os professores, os alunos, as instituições e à própria sociedade em que todos estão inseridos.

A partir destes pressupostos, os agentes sociais, políticos e educacionais brasileiros passaram a dedicar parte de seu tempo para discussões em torno da qualidade da educação, e nesse debate o ensino superior não poderia ficar excluído. A inserção do ensino superior neste contexto de avaliação da qualidade do ensino mostrou-se tão importante que em pouco tempo tornou-se o centro das atenções e há aproximadamente 40 anos os agentes políticos, sociais e educacionais despertaram para a importância de uma educação de qualidade, o que exigiu instrumentos para aferição dessa qualidade.

A primeira iniciativa oficial do governo que se preocupou com avaliação da qualidade do ensino superior foi o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), criado por proposta do então Ministério da Educação e Cultura e Conselho Federal de Educação – CFE, referendado por inúmeras propostas da Associação Nacional de Docentes – ANDES.

Interessante destacar que o PARU surgiu num cenário em que o Brasil era governado por militares, numa ditadura, tendo por Presidente da República o general João Batista de Oliveira Figueiredo, num momento em que a então Ministra da Educação e Cultura era uma mulher, Esther de Figueiredo Ferraz. Num cenário com tantas e variadas nuances, foi instituída uma proposta avaliativa do ensino superior, com a preocupação de melhorar a sua qualidade, num país governado por militares, que permitiu e fomentou a criação do programa que iria melhorar o *locus* de seus maiores opositores. Além disso, o mesmo governo militar, num período histórico em que o machismo imperava, nomeou uma mulher para o cargo de Ministra da Educação e Cultura – diga-se de passagem, a única mulher a ocupar o cargo em toda a história do país.

A explicação para estas questões reside no fato de que a Ministra da Educação e Cultura, Esther de Figueiredo Ferraz tinha uma relação pessoal e familiar como então

Presidente da República João Batista de Oliveira Figueiredo, o que certamente influenciou sua nomeação. Para a educação, tal nomeação, foi importante porque a Ministra da Educação e Cultura apoiou de forma incondicional o PARU, dando condições para que, na medida do possível, essa proposta fosse discutida e implantada. Há que se destacar que além da relação de amizade com o Presidente da República a Ministra possuía competência técnica para ocupar o cargo, percebeu a relevância e a necessidade do PARU para o ensino superior brasileiro.

O PARU foi extinto devido a resistências dentro do próprio Ministério da Educação e Cultura, que apesar do pioneirismo de ter uma mulher à frente da pasta, ainda tinha muito ranço político, o que impediu a continuidade e a efetiva institucionalização duradoura do programa.

Anos depois, com a democratização do país, houve troca do Presidente da República e do Ministro da Educação, os quais, também percebendo a necessidade da melhoria da qualidade do ensino superior instituíram a Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior (CNRES), que tinha o objetivo de definir os novos caminhos da política da avaliação da qualidade do ensino superior brasileiro. Essa comissão ficou conhecida como a “Comissão de Notáveis”, tendo uma composição bastante heterogênea, possuindo membros do Conselho Federal de Educação, professores de diversas instituições de ensino superior de vários Estados do país, reitores, pró-reitores, empresários, sindicalistas, dentre outros, totalizando 23 (vinte e três) membros.

O momento político pelo qual o Brasil atravessava não permitiu que os trabalhos da CNRES transcorressem com tranquilidade que era necessária. Todavia, apesar de inúmeros problemas enfrentados, a Comissão apresentou um relatório final intitulado: “Uma nova política para a educação superior”. O relatório apresentava 13 (trezes) aspectos que deviam ser implantados na educação como forma de garantir a sua qualidade.

Contudo, as mudanças sugeridas pela CNRES sequer foram implantadas porque houve nova troca de Presidente de República e do Ministro da Educação. Estes entenderam que era necessário instituir um Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior (GERES) com o escopo de idealizar uma política de avaliação do ensino superior brasileiro. O GERES apresentou um relatório final com diversas propostas. Todavia, a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – ANDES e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB, também apresentaram

várias propostas. Isto permitiu uma ampliação do debate no cenário político e educacional.

Todas estas movimentações nas áreas política e educacional brasileira denotavam a forma de agir das autoridades políticas do país, ou seja, bastava que ocorresse a troca de governo para que também houvesse a troca de prioridades para a avaliação da qualidade da educação, sendo abandonadas as propostas que até então estavam em vigor.

A partir da nova Constituição Federal, datada de 1988, o Brasil sinalizava para um amadurecimento nas questões que envolviam a avaliação da qualidade do ensino superior. Sendo instituída uma nova proposta que tinha a denominação de Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB). Contudo, o modelo político brasileiro se repetiu, tanto que estava no poder um novo Presidente da República, que nomeou para o cargo de Ministro da Educação, Murílio de Avellar Hingel. Destaque-se que outro fator que prejudica o desenvolvimento da avaliação da qualidade do ensino superior, além da volatilidade dos Ministros da Educação, é que a escolha destes sempre esteve pautada em questões políticas. Não é tão grave a nomeação de pessoas próximas ao Presidente da República se estas detiverem as qualidades necessárias para ocupar o cargo de Ministro da Educação que irá administrar uma das maiores e mais complexas estruturas do governo federal.

Anos após, em 1995 toma posse como Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (FHC) e este nomeia como Ministro da Educação Paulo Renato de Souza. Outra vez a avaliação da qualidade do ensino superior é alterada; é abandonado o PAIUB, sendo substituído pelo Exame Nacional de Curso – ENC. Mais uma proposta inovadora, idealizada por um novo governo.

Apesar de inúmeras críticas recebidas o ENC mostrou-se um “divisor de águas” na avaliação da qualidade da educação superior brasileira, uma vez que foi o sistema de avaliação que, até então, teve maior durabilidade. Um aspecto que é digno de destaque é o fato de que o ENC foi aplicado à educação superior por um período de aproximadamente 08 (oito) anos, mesmo período em que Paulo Renato de Souza foi mantido no cargo de Ministro da Educação e mesmo período de governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. O que leva a concluir, o ENC só teve longa duração porque o governo também teve.

Nos anos que se seguiram houve nova eleição para Presidente da República, na qual se sagrou eleito Luiz Inácio Lula da Silva, que determinou a nomeação de

Cristovam Buarque para o cargo de Ministro da Educação. Este último, como é “tradição” na política brasileira, pretendeu “inovar” e nomeou uma comissão para apresentar propostas para melhorar a avaliação da qualidade da educação do ensino superior brasileiro. Ocorre que o próprio Presidente da República nomeou outra comissão para discutir o assunto, embora com foco mais nas Instituições de Ensino Federais.

O interessante foi que encerrados todos os trabalhos o Ministro da Educação encaminhou a proposta de uma Medida Provisória que tinha um texto que destoava por completo da proposta que lhe fora apresentada pela comissão, que ele próprio Ministro tinha nomeado. Poucos meses após o envio da Medida Provisória ao Poder Legislativo o Ministro da Educação Cristovam Buarque foi exonerado do cargo, sendo substituído pelo Ministro da Educação Tarso Genro. E, como era de se esperar, este último não mediu esforços para que a Medida Provisória fosse aprovada, contudo com uma redação completamente diferente da original. Demonstrando, como já afirmado, troca-se o agente político, troca-se a prioridade da educação.

Apesar dos percalços políticos a avaliação da qualidade do ensino superior brasileiro foi se consolidando, tanto que após muitas discussões políticas a proposta do Ministro da Educação Tarso Genro foi aprovada, dando origem ao SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

O Ministro da Educação que sucedeu Tarso Genro foi Fernando Haddad, o qual trabalhou no sentido de consolidar a avaliação da qualidade do ensino superior, não implementando mudanças ao SINAES. Ocorre que o Ministro da Educação Fernando Haddad deixou o cargo para concorrer à eleição da prefeitura de São Paulo, sendo substituído pelo Ministro Aloisio Mercadante. Este último, “preocupado com a avaliação da qualidade do ensino superior brasileiro” propõe a criação do INSAES – Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior.

A criação do INSAES, num primeiro momento, não traz mudanças para a avaliação do ensino superior, uma vez que tão somente cria uma autarquia para a realização das avaliações, que nos dias atuais é feita por avaliadores *ad hoc*.

O INSAES foi idealizado na gestão do Ministro da Educação Aloisio Mercadante, que deixou o cargo em 02 de fevereiro de 2014, e desde então o Brasil já teve outros seis Ministros da Educação, todavia a atuação política destes não foi suficiente para aprovação do INSAES, que segue uma lenta tramitação junto ao Poder Legislativo.

Analisando estas movimentações na área da educação superior brasileira, em especial no que tange a avaliação da qualidade, fica muito claro que o governo não possui uma proposta concreta para tanto, uma vez que cada novo governo apresenta uma nova proposta. Propostas que muitas vezes carecem de métodos científicos estando restritas a questões políticas, mesmo porque em poucos momentos o Ministério da Educação, que é o centro de tais questões, foi ocupado por pessoas que detinham cabedal suficiente para conduzir todo o processo, pois as nomeações ocorreram de maneira essencialmente política.

Em suma, na medida em que há a troca de Presidente da República e/ou Ministro da Educação as propostas de avaliação do ensino superior também são modificadas. Isso ocorre porque cada agente político procura impingir sua marca no governo e desqualificar as propostas implementadas pelo governante anterior, não levando em consideração a importância, viabilidade e qualidade. Embora o Estado não seja neutro, por óbvio a prática de mudança a cada governo em nada favorece o fortalecimento de qualquer política pública, em especial dos sistemas de avaliação e regulação do ensino superior, uma vez que este carece de continuidade para que se possa, de fato, observar e comparar seus resultados.

Avaliar a qualidade da educação superior é fundamental para que a sociedade tenha a tranquilidade de que o ensino que é ofertado nas instituições de ensino superior do país possam garantir a emancipação humana. Condição indispensável e necessária para que se construa uma sociedade cada vez mais justa e solidária, onde todos possam ter as mesmas oportunidades para se desenvolverem como profissionais e, principalmente, como seres humanos. Para que tudo isso aconteça, a avaliação da qualidade do ensino como um todo, e do ensino superior em especial, deve ser uma política de Estado e não de governo, para que não fique sujeita aos anseios políticos do “poder do momento”. Além disso, para que possa surtir os resultados esperados a avaliação da qualidade do ensino superior deve ser capitaneada por pessoas que ocupem o cargo de Ministro da Educação e tenham competência técnica para tanto, estando engajadas numa proposta de qualidade e tenham condições de executá-las, afastando-se as nomeações por meras relações de amizade com o Presidente da República ou nomeações por questões meramente políticas.

No momento em que o Brasil conseguir ofertar em suas instituições de ensino superior uma educação de qualidade e dispuser de instrumentos para aferição de seus

resultados, o país terá condições de garantir melhores condições de vida a todos os seus cidadãos.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação**. Revista Brasileira de Educação. Nº 22, Jan/Fev/Mar/Abr, 2003.

AFONSO, Almerindo Janela. **Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada**. Revista Brasileira de Educação. Vol. 18, Nº 53, Abr-Jun, 2013.

ALCÁNTARA, Armando; SILVA, Mônica Aparecida da Rocha. **Semejanzas y Diferencias em las Políticas de Educación Superior em América Latina – Cambios recientes em Argentina, Brasil, Chile y México**. In JUNIOR, João dos Reis (org.). **Reforma universitária**. Campinas: Editora Alínea, 2006.

ARISTÓTELES. **Política**. 5ª ed. Trad. Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Martin Claret, 2001.

ASSIS, Luís André Oliveira de. **Rupturas e permanências na história da educação brasileira: do regime militar à LDB/96**. Currículo de História, 2009. Disponível em: <<http://curriculohistoria.files.wordpress.com/2009/09/clara.pdf>>. Acesso em 18 de dezembro de 2014.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, 1995.

BARREYRO, Gladys Beatriz; RISTOFF, Dilvo Ilvo. **Os bastidores do Sinaes**. In: **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 15, nº 44, p. 295-344, jan./abr. 2015.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. **“SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implementação do sistema nacional de avaliação da educação superior**. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, nº 96, p. 995-977, out. 2006.

_____. **“Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB**. In: **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, nº 01, p. 131-152, mar. 2008.

BARROSO, João. **O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas**. Educação & Sociedade, Campinas, vol. 26, nº 92, p. 725-751, Especial – Out, 2005.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito Publico Internacional**. Tomo I. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1910.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. 7ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

BRASIL. **Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930**. Cria uma Secretária de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Brasília, 1930.

_____. **Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967

_____. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, 1971.

_____. **Decreto nº 91.144, de 15 de março de 1985**. Cria o Ministério da Cultura e dispõe sobre a estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona, e dá outras providências. Brasília, 1985a.

_____. **Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985**. Institui Comissão Nacional visando à reformulação da educação superior e dá outras providências. Brasília, 1985b.

_____. **Decreto nº 92.200, de 23 de dezembro de 1985**. Institui o Programa Nova Universidade e dá outras providências. Brasília, 1985c.

_____. Ministério da Educação, Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior. **Uma nova política para a Educação Superior**. Brasília: [s.n.], 1985d.

_____. Ministério da Educação. **Exposição de Motivos nº 88, de 25 de março de 1985**. Propõe a constituição de uma comissão de alto nível para apresentar subsídios visando à formação de uma nova política para a educação superior brasileira. Brasília, 1985e.

_____. Ministério da Educação. **Programa de Apoio à Educação Superior: Nova Universidade**. Brasília: Secretaria da Educação Superior, 1985f.

_____. Ministério da Educação. Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior. **Relatório Final**. Brasília: [s.n.], 1986a.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 100, de 06 de fevereiro de 1986**. Cria o "Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior" (GERES) e dá outras providências Brasília, 1986b.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 170, de 03 de março**. Instala o "Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior" (GERES) e dá outras providências Brasília, 1986c.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**. Ano II. Nº 308, 05 de outubro de 1988. Brasília/DF: Senado Federal, 1988a.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Institui a Constituição Federal do Brasil. Brasília, 1988b.

_____. **Decreto nº 99.678, de 08 de novembro de 1990.** Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Educação e dá outras providências. Brasília, 1990.

_____. **Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília, 1992.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Documento Básico. Avaliação das universidades brasileiras: uma proposta nacional.** Brasília: [s.n.], 1993.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Superior. **Portaria nº 130, de 14 de julho de 1993.** Cria comissão para estabelecer diretrizes e viabilizar a implementação do processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras e dá outras providências Brasília, 1993.

_____. Ministério da Educação. **Programa de avaliação institucional das universidades brasileiras – PAIUB.** Brasília: SESu, 1994.

_____. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.** Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília, 1995.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, 1995.

_____. **Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996.** Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Brasília, 1996a.

_____. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília, 1996b.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996c.

_____. **Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001.** Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Brasília, 2001a.

_____. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001b.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, 2002.

_____. **Medida Provisória nº 147, de 15 de dezembro de 2003.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior. Brasília, 2003a.

_____. Ministério da Educação. **Censo da Educação Superior.** Brasília: INEP, Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior, 2003b.

_____. Ministério da Educação. Comissão Especial de Avaliação. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior.** Brasília: MEC/SESu, 2003c.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Superior. **Portaria nº 11, de 28 de abril de 2003.** Cria a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior e dá outras providências Brasília, 2003d.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Superior. **Portaria nº 19, de 27 de maio de 2003.** Complementa a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior e dá outras providências Brasília, 2003e.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 20 de fevereiro de 2004.** Projeto de Lei para conversão da Medida Provisória nº 147/2003 em Lei. Brasília, 2004.

_____. Ministério da Educação. Comissão Especial de Avaliação. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação.** 4ª ed. ampl. Brasília: INEP, 2007a.

_____. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. Brasília, 2007b.

_____. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 12, de 05 de setembro de 2008.** Cria Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). Brasília, 2008.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.372, de 05 de agosto de 2012.** Propõe a criação do INSAES – Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior. Brasília, 2012a.

_____. Ministério do Planejamento. **Mensagem Ministerial nº 0199, de 31 de agosto de 2012.** Propõe a criação do INSAES – Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior. Brasília, 2012b.

_____. Presidência da República. **Mensagem nº 398, de 31 de agosto de 2012.** Propõe a criação do INSAES – Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior. Brasília, 2012c.

BUARQUE, Cristovam. *A revolução republicana na educação.* São Paulo: Moderna, 2011.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Direito Constitucional.* 4ª ed. ref. e atual., São Paulo: Saraiva, 2009.

CABRITO, Belmiro Gil. **Avaliar a qualidade em educação: Avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê?** Cadernos do CEDES – Centro de Estudos Educação Sociedade. Vol. 29, nº 78 (Gestão institucional e qualidade social da educação). São Paulo: Cortez; Campinas: CEDES, mai-ago, 2009, p. 178-200.

CALMON, João. **MARCO MACIEL: Consagração na Academia e no Senado.** Discurso proferido em sessão do Senado Federal em 13 de agosto de 1992. BRASÍLIA: [s.n.], 1992.

CAMARGO, Peter de. **100 anos das Casas Pernambucanas.** São Paulo: Editora Melhoramentos, 2008.

CAMINI, Lúcia. **Política e gestão educacional brasileira.** São Paulo: Outras expressões, 2013.

CARDOSO, Flamarion Ciro; BRIGNOLI, Hector Pérez. **Os métodos da história.** Trad. João Maia. 6ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2002.

CHARLOT, Bernard. **Educação e Globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate.** Revista de ciências da educação, nº 4, out/dez, p. 129-136, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos: o capital humano das organizações.** 8ª ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

CÍCERO, Marco Túlio. **Da República.** Tradução de Amador Cisneros. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

_____. **Dos deveres.** Tradução Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2002.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga.** São Paulo: Martin Claret, 2002.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. **Jurisdição, psicanálise e o mundo neoliberal.** In: *Direito e neoliberalismo: elementos para uma leitura interdisciplinar.* Curitiba: EDIBEJ, 1996

CUNHA, Luiz Antônio. **Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 101, p. 20-49, jul. 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. São Paulo: Cortez-Autores Associados, 1989).

DALE, Roger. **Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”?** Educação & Sociedade, Campinas, vol. 25, nº 87, p. 423-460, maio/ago, 2004.

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

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

DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo I. (orgs.). **Avaliação e compromisso público – A educação superior em debate**. Florianópolis: Editora Insular, 2003.

EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

ESTEVÃO, Carlos V. **Globalização, metáforas organizacionais e mudança educacional**. Cadernos do CRIAP. Porto: Asa Editoras S.A., 2002.

FACHIN, Rosana Amara Girardi. **Em busca da família no novo milênio**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. 3ª ed. rev. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FERREIRA, José de Castro. **Itamar: o homem que redescobriu o Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1995.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALES, Roberto. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**. Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. **O provão não prova nada: a resposta dos estudantes virá no dia 10/11, entregando a prova em branco**. Caderno Educação. São Paulo, 05 de novembro de 1996.

_____. **Boicote de alunos inviabilizou provão, diz presidente da UNE**. Caderno Educação. São Paulo, 26 de abril de 1997.

_____. **Eu era ministro do 2º Time, diz Cristovam**. Caderno Política. São Paulo, 24 de janeiro de 2004.

_____. **Primeira mulher reitora de universidade no país completa 90 anos**. Caderno Educação. São Paulo, 08 de março de 2005.

_____. **Pioneira, rede de lojas Casas Pernambucanas faz 100 anos**. Caderno Mercado. São Paulo, 26 de novembro 2008.

FRANÇA, Carlos Marshal; CALDERÓN, Adolfo Ignacio. **O Banco Mundial na educação superior brasileira: de ilustre desconhecido nos anos 1980 a protagonista nos anos 1990.** Universidade e Sociedade, ano 12, nº 52, jul./2013, p. 102-115.

FRAUCHES, Celso da Costa. **A avaliação do ensino superior – Obstáculos, Desafios e Oportunidades na Gestão.** In: CARDIM, Paulo A. Gomes; COLOMBO, Sonia Simões. **Nos bastidores da educação brasileira – a gestão vista por dentro.** Porto Alegre: Artmed, 2010.

GARCIA JÚNIOR. Afrânio. **A dependência da política: Fernando Henrique Cardoso e a sociologia no Brasil.** Tempo Social, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 285-300, june 2004.

GASKELL, George (org.) **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som.** Petrópolis: Vozes, 2002.

GELLNER, Ernest. **Nações e Nacionalismo.** Portugal: Gradiva, 1983.

GOMÉZ, Roberto Rodríguez. **Acreditación ¿Ave fênix de La educación superior em México?** In: ODORIKA, Inglesias (Org.) **La academia en jaque: perspectiva política sobre los programas de evaluación de la educación superior em México.** México: UNAN-Porrúa, 2004. Disponível em: <<http://www.monografias.com/trajos31>>. Acesso em 17 de dezembro de 2014.

HOBBS, Thomas. **Leviatã.** Ed. Martin Claret, São Paulo, 2006.

HORTA, Cecília Eugenia Rocha. **SINAES: avanços e desafios na avaliação da educação superior.** Brasília: ABMES Editora, 2014.

IANNI, Otávio de. **Teorías de la globalización.** México: Siglo XXI, 1996.

JAMES, Richard. **Suggestions Relative to the Selection of Strategic System-Level Indicators to Review the Development of Higher Education.** In: UNESCO. **System-Level and Strategic Indicators for Monitoring Higher Education in the Twenty-First Century.** Studies on Higher Education. Bucharest: UNESCO-CEPES, 2003.

JORNAL DO ADVOGADO. **É preciso arregaçar as mangas.** Número 257, Ano XXVII, São Paulo, novembro de 2001.

JORNAL ESTADO DE SÃO PAULO. **Demissão por telefone revolta auxiliares e aliados de Cristovam.** São Paulo, 24 de janeiro de 2004.

JORNAL VALOR ECONÔMICO. **Lula diz ao PDT que déficit é do Tesouro e não da Previdência.** Caderno Política. São Paulo, 29 de novembro de 2006.

JULIATTO, Clemente Ivo. **A universidade em busca da excelência: um estudo sobre a qualidade da educação.** 2ª ed. rev. e atual. Curitiba: Champagnat, 2010.

- LEITE, Eduardo de Oliveira. **Famílias monoparentais**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. 1ª reimpressão. São Paulo: Martin Claret, 2010.
- MACIEL, Marco. **Educação, ciência e tecnologia**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1990.
- MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 23ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1995.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Editora Santuário, 1959.
- MARX, Karl Henrich. **Contribuição à crítica da economia política**. 2ª ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.
- MARX, Karl Henrich; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 2ª ed., 6ª reimpressão. São Paulo: Martin Claret, 2010.
- _____. **A ideologia alemã**. 5ª reimpressão. São Paulo: Martin Claret, 2011.
- MELO, Geraldo Lúcio de; FREITAS, José Eustáquio de (orgs.). **Murílio Hingel, o professor que fez escola**. Juiz de Fora: INDEC, 2004.
- MÉSZAROS, Istvan. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.
- MILLS. C. Wright. **A imaginação sociológica**. Trad. Waltensir Dutra. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- MONTAGNER, Miguel Ângelo. **Trajetórias e biografias: notas para uma análise bourdieusiana**. Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan/jun. 2007, p. 240-264.
- MONTE, Francisca Roseneide Furtado do (org). **Saberes e prática da inclusão**. Brasília: MEC, 2004.
- MOREIRA, Jani Alves da Silva; LARA, Angela Mara Barros. **Políticas públicas para a educação infantil no Brasil (1990- 2001)** [online]. Maringá: Eduem, 2012. 246 p. ISBN 978-85-7628-585-4. <Available from SciELO Books>
- NETTO, José Paulo. **O Materialismo Histórico como instrumento de análise das políticas sociais**. In: NOGUEIRA, F. M. G. e RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon (orgs.). Estado e Políticas Sociais: Brasil - Paraná. Cascavel: Edunioeste, 2003
- OLIVEIRA, João Ferreira de, LIBÂNEO, José Carlos. **A Educação Escolar: sociedade contemporânea**. In: Revista Fragmentos de Cultura, v. 8, n.3, p.597-612, Goiânia: IFITEG, 1998.
- OLIVEIRA, Miguel Darcy de (org.). **Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; FERREIRA; Eliza Bortolozzi. Políticas sociais e democratização da educação: novas fronteiras entre o público e o privado. In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. **Políticas públicas e educação: debates contemporâneos**. Maringá: EDUEM, 2008.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. **A avaliação institucional nas universidades federais e as comissões próprias de avaliação**. In: Avaliação [online], vol.14, nº1, pp.09-28, 2009.

_____. **Avaliação institucional externa no SINAES: considerações sobre a prática recente**. In: **Revista Avaliação**, Campinas, v. 16, nº 01, p. 11-36, mar/2011.

PEREIRA, Antonio Jorge da Silva; SILVA, Cinthya Nunes Vieira da; MACHADO, Décio Lencioni; COVAC, José Roberto; FELCA, Marcelo Adelqui (coord.). **Direito educacional – aspectos práticos e jurídicos**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

PEREIRA Márcio Fernandes. **Avançando na eficiência de políticas públicas: a avaliação de programas governamentais nos Estados Unidos**. Revista Argumentum. Vitória (ES), v. 4, n. 1, p.72-90, jan./jun. 2012.

PEREIRA, Rodrigo da Silva. **As repercussões do ENADE na gestão da universidade pública brasileira: o caso da UnB**. 30 de março de 2010. 147 folhas. Tese. UnB. 2010.

REZENDE, Maria José de. **A ditadura militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade (1964-1984)**. Londrina: Eduel, 2013.

RISTOFF, Dilvo Ilvo. **Avaliação Institucional e a Mídia**. Avaliação, Campinas, 2º ano, nº 1, p.61-64, mar.1997.

ROSAS, Paulo. **Universidade brasileira: frustrações, expectativas e esperanças**. Educação Brasileira, Brasília, v. 7, n. 15, 1985.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. **“SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implementação do sistema nacional de avaliação da educação superior**. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, nº 96, p. 995-977, out. 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Martin Claret, 2010a.

_____. **Do contrato social**. 4ª reimpressão. São Paulo: Martin Claret, 2010b.

SANTOS, José Luiz dos. **O que é cultura**. 6ª edição. São Paulo: Brasiliense, 2006.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização - do pensamento único à consciência universal**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

SENADO FEDERAL. **Diário do Senado Federal**. Ano LIX. Nº 037, quarta-feira, 17 de março de 2004. Brasília/DF, 2004a.

_____. **Diário do Senado Federal**. Ano LIX. Nº 038, quinta-feira, 18 de março de 2004. Brasília/DF, 2004b.

SILVA JUNIOR, João dos Reis (org.). **Reforma universitária**. Campinas: Editora Alínea, 2006.

SOARES, Luis Havelange (org.). **Globalização e desafios contemporâneos para educação**. In: Espaço do Currículo, v.1, n.1, pp.189-222, Março-Setembro/2008

SOUZA, Paulo Renato de. **A revolução gerenciada – Educação no Brasil (1995-2002)**. São Paulo. Prentice Hall, 2005.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna**. 9ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um direito**. São Paulo: Editora Nacional, 1967.

TODOROV, Tzvetan. **Os inimigos íntimos da democracia**. Tradução: Joana Angélica d'Avila Melo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TOMAZETTE, Marlon. **Os desafios impostos pela globalização econômica**. Revista de Informação Legislativa. Brasília: a. 48 nº 189, jan./mar. 2011.

TORQUATO, Gaudêncio; BARREIRA, Solange. **Jornal do Advogado - OAB/SP**. Nº 243, p. 13-14, abr./2004.

UNESCO. **Conferencia Mundial sobre la Educación Superior La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción**. Paris, 1998.

UNESCO-IESALC. **Reformas e innovaciones em la educación superior em algunos países de América Latina y el Caribe, entre los años 1988 y 2003**. UNESCO-IESAL, 2003.

WEBER, Max. **Ciência e política – duas vocações**. 2ª ed. 5ª reimpressão. São Paulo: Martin Claret, 2011.