

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**GISELLE CRISTINA MARTINS REAL**

**A QUALIDADE REVELADA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR : IMPACTOS DA  
POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NO BRASIL**

**São Paulo**  
**2007**

**GISELLE CRISTINA MARTINS REAL**

**A QUALIDADE REVELADA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR : IMPACTOS DA  
POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NO BRASIL**

Tese apresentada à Faculdade de Educação da  
Universidade de São Paulo para a obtenção do  
título de doutora em educação, na área de  
Estado, Sociedade e Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Sandra Maria Zákia  
Lian Sousa

**São Paulo  
2007**

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTES TRABALHOS, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

37.06(81) Real, Giselle Cristina Martins  
R288q A qualidade revelada na educação superior : impactos da política de avaliação no Brasil / Giselle Cristina Martins Real ; orientação Sandra Maria Zákia Lian Sousa. São Paulo, SP : s.n., 2006.  
206 p. : tabs.

Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

1. - Avaliação da educação – Brasil – 1995-2002 2.- Educação superior - Brasil 3.- Política educacional - Brasil 4.- Qualidade da educação - Brasil I.

Ficha Catalográfica elaborada pelo Serviço de Biblioteca e Documentação da FEUSP

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

Giselle Cristina Martins Real

A qualidade revelada na educação superior: impactos da política de avaliação no Brasil

Tese apresentada à Faculdade de Educação da  
Universidade de São Paulo para a obtenção do  
título de doutor em educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Sandra Maria Zákia  
Lian Sousa

Aprovado em:

### **BANCA EXAMINADORA:**

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Sandra Maria Zákia Lian Sousa - Orientadora

Universidade de São Paulo (USP)

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof<sup>o</sup> Dr<sup>o</sup> Dilvo Ilvo Ristoff

Universidade de Santa Catarina (UFSC)

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof<sup>o</sup> Dr<sup>o</sup> Afrânio Mendes Catani

Universidade de São Paulo (USP)

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Dirce Nei Teixeira de Freitas

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof<sup>o</sup> Dr<sup>o</sup> Luiz Fernandes Dourados

Universidade Federal de Goiás (UFG)

Assinatura: \_\_\_\_\_

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esta tese aos meus pais, Clodovir e Olinda Martins, por serem o grande segredo da minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

À Dr<sup>a</sup> Sandra Maria Zákia Lian Sousa, que foi muito mais do que uma orientadora.

À Dr<sup>a</sup> Dirce Nei Teixeira de Freitas, minha mestra, pelo exemplo de vida e de pesquisadora, pelo apoio incansável e pela amizade constante.

Ao Dr. Dilvo Ilvo Ristoff, pelas contribuições na definição do trabalho.

Aos meus professores, Dr<sup>o</sup> Romualdo Luiz Portela de Oliveira e Dr<sup>o</sup> Afrânio Mendes Catani pela ajuda e colaboração.

Aos professores da Universidade Federal da Grande Dourados, Sidnei Azevedo de Souza e Ana Paula Gomes Mancini, pela compreensão.

Ao Eng<sup>o</sup> Murilo Zauith, presidente de honra da UNIGRAN, pelo apoio durante toda a fase dos créditos.

Aos amigos da Comissão de Análise do PDI/MEC, Ana Maria Rethl, Míria Oleto, José Carlos da Silva, Júlio Wiggs, Mário César Moraes e André Resende.

Ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, especialmente ao Diretor de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior, Dr. Dilvo Ristoff, por viabilizar o acesso aos dados da pesquisa.

Às minhas filhas, Carla e Camila; aos meus pais, Clodovir e Olinda; ao meu irmão, Gilson; às minhas sobrinhas e à cunhada pelo carinho e afeto mais intenso durante esse período.

## RESUMO

REAL, G.C.M. **A qualidade revelada na educação superior: impactos da política de avaliação no Brasil.** 2007. 206 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

O objetivo deste trabalho consiste em apreender os impactos que a política de avaliação da educação superior adotada no período de 1995 a 2002 proporcionou à construção da concepção de qualidade junto às instituições de ensino superior, de forma a compreender a sua lógica intrínseca. Justifica-se a importância dessa pesquisa pela centralidade atribuída à avaliação, na política educacional, que a considerou como o principal mecanismo de melhoria da qualidade do ensino. Essa ênfase permitiu caracterizar, no contexto brasileiro, o modelo de Estado Avaliador. A fundamentação teórica que respaldou a investigação teve como base a teoria neo-institucionalista, constituindo-se em uma pesquisa de avaliação de impacto da política educacional. Para tanto, adotou-se como procedimento metodológico a análise documental, a partir dos resultados da sistemática de avaliação desenvolvida pelo MEC para os cursos de graduação, no período em tela, que considerou os seguintes instrumentos de avaliação: o exame nacional de cursos (ENC), as avaliações desenvolvidas por pares para fins de autorização e reconhecimento de cursos e as informações estatísticas. Apesar de conhecer os questionamentos de pesquisadores acerca da validade do ENC em atribuir qualidade, busca-se analisar esses instrumentos em seu conjunto, no sentido de estabelecer as incongruências existentes e observar os impactos dessa política a partir da lógica de sua formulação e implementação. Nesse sentido, serviram como fontes primárias para a pesquisa: as estatísticas oficiais, os resultados obtidos pelas instituições nas avaliações de pares e no ENC, e, particularmente, os pareceres das comissões de especialistas do MEC elaborados nos momentos das avaliações *in loco*. Como resultados, observou-se que a concepção de qualidade no Brasil, desde a Reforma de 1968 esteve atrelada à relação entre quantidade e qualidade, sendo a avaliação utilizada como um mecanismo de restrição da quantidade. No entanto, com a reforma de 1995, a avaliação passa a ser utilizada como um mecanismo de expansão de cursos e instituições, a partir da configuração de concepções distintas de qualidade, estabelecidas de acordo com a organização administrativa das instituições de ensino superior, o que conformou a diversificação existente constituída por universidade, faculdade e centro universitário. Apesar do impacto positivo da avaliação, observado no contexto institucional, as evidências encontradas permitem apontar para um esgotamento do poder indutor da avaliação na melhoria da qualidade do ensino, na medida em que as instituições vêm procurando atender aos padrões de qualidade estabelecidos pelo MEC em seus aspectos formais sem, contudo alterar a essência da qualidade do ensino superior.

**Palavras-Chave:** Avaliação educacional, Educação superior, Política educacional, Gestão educacional, Qualidade educacional.

## ABSTRACT

REAL, G.C.M. **The quality revealed at Higher Education: the impacts of the policy from the evaluation in Brazil.** 2007. 206 p. Thesis (Doctoral) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

This study aims to apprehend the impacts that the policies of evaluation caused to the construction to the conception of quality in the Graduation Courses at the Institutions of Education, which was adopted in the period of 1995 and 2002 as a way to understand its intrinsic reason. Its importance is justified by the centralism that is attributed to the evaluation at educational policy, which considered it as the main mechanism for improving the quality of education. This emphasis allowed to delineate the model of the Evaluator State among Brazilian context. The theoretical principle which supported this analysis was based on the neo-institutionalism theory, consisting of an evaluation analysis of the educational policy impact. Therefore, it was adopted the documental examination as a methodological procedure from the systematic of the evaluation results developed by MEC for the graduation courses along this period, which considered the following evaluation tools: Exame Nacional de Cursos (ENC), the evaluations developed by specialists in order to recognize and allow the courses besides the statistical data. As it is known the researcher inquiries about the ENC validity in attributing quality, this study attempted to analyze these tools altogether for establishing the current incongruousness and observing the impacts of this policy regarding to its logical formulation and execution. Accordingly, the primary sources of this research were: official statistics, the results obtained from the institutions by specialists, the ENC, and mainly the appraisal from MEC specialists at the moment of the evaluation *in loco*. As a result, it was noticed that the conception of quality in Brazil, since the Reform in 1968, quantity and quality relation were connected, as the evaluation used was a mechanism of restricting quantity. However, the evaluation is considered a mean of expansion for courses and institutions with the Reform in 1995 as distinct conceptions of quality, which were shaped and established according to the administrative organization of Graduation Institutions, turned to be in accordance to the current diversification constituted by Universities, Colleges and University Centers. Although the impact of the evaluation was positive, which were noticed in the institutional context, the evidences pointed to a scarcity of the inducing evaluation system in improving the quality of education as the institutions are attempting to meet the quality standards determined by MEC in its formal aspects, concerning to preserve the essence of the quality at Graduation.

**Keywords:** Education evaluation, Higher education, Education policy, Education administration, Education quality.



## LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 – Evolução da Educação Superior, no Brasil e em Mato Grosso do Sul, no período de 1995 a 2002.....	20
Tabela 2 – Número de Instituições de Ensino Superior, no Brasil, por classificação e porcentagem de crescimento, no período de 1945 a 1985.....	31
Tabela 3 – Número de Universidades e Instituições isoladas, no Brasil, e percentuais de crescimento dessas Instituições, no período de 1971 a 1985. ....	33
Tabela 4 – Porcentagem de cursos autorizados pelo Conselho Federal de Educação em relação aos pedidos julgados no período de 1962 –1980.....	35
Tabela 5 – Indeferimentos no Conselho Federal de Educação.....	38
Tabela 6 – Número de instituições de Ensino Superior, no Brasil, por classificação e porcentagem de crescimento, no período de 1985 a 1995.....	42
Tabela 7 – Número de universidades e instituições isoladas, no Brasil, e percentuais de crescimento dessas instituições, no período de 1985 a 1995.....	44
Tabela 8 – Número de instituições de Ensino Superior, no Brasil, por classificação, e porcentagem de crescimento, no período de 1994 a 2003.....	50
Tabela 9 – Número de universidades e instituições isoladas, no Brasil, e percentuais de crescimento dessas instituições, no Brasil, no período de 1995 a 2003. ....	52
Tabela 10 – Resultados dos processos de autorização de cursos, ocorridos no período de 1996 a 2000. ....	61
Tabela 11 – Resultados dos processos de reconhecimento de cursos, no período de 1996 a 2000 .....	62
Tabela 12 – Expansão de instituições de Ensino Superior em Mato Grosso do Sul, considerando os anos de 1995 e 2002. ....	119
Tabela 13 – Expansão de cursos, matrículas e vagas de Ensino Superior em Mato Grosso do Sul, considerando os anos de 1995 e 2002. ....	120
Tabela 14 – Expansão de cursos e matrículas de Ensino Superior no Brasil, considerando os anos de 1995 e 2002. ....	122
Tabela 15 – Evolução da relação candidatos-vaga nos processos seletivos, por categoria administrativa – Brasil – 1993 a 2005 .....	125
Tabela 16 – Distribuição percentual do número de ingressos através de processo seletivo e outras formas, por faixa etária – Brasil – 2000 - 2004. ....	127

Tabela 17 – Evolução do número de funcionários técnico-administrativos no Brasil, no período de 1991 a 2005. ....	130
Quadro 1 – Número de instituições, com suas siglas correspondentes, ano de criação e cidade onde estão localizadas no Estado de Mato Grosso do Sul, no ano de 2006. ....	134
Tabela 18 – Regime de trabalho, considerando as funções docentes no Brasil e em Mato Grosso do Sul, nos anos de 1995 e 2002. ....	144
Tabela 19 – Percentual de mestres e doutores, por categoria administrativa, considerando as funções docentes do Brasil e de Mato Grosso do Sul, nos anos de 1995 e 2002. ....	145
Tabela 20 – Evolução da relação professor-doutor por aluno matriculado no Brasil, por categoria administrativa, considerando o período de 1995 a 2002. ....	145
Quadro 2 – Resultados dos cursos avaliados pelo enc e relatórios de reconhecimento de curso, por instituição, disponíveis nos sistemas SIEDSUP e SAPIEnS do MEC. ....	193
Quadro 3 – Síntese dos pareceres das comissões de especialistas, contidos nos relatórios das avaliações produzidos para os mesmos cursos em períodos distintos, para fins de reconhecimento de cursos e para fins de renovação do reconhecimento, junto ao sistema SAPIEnS. ....	149
Quadro 4 – Síntese dos pareceres das comissões de especialistas, contidos nos relatórios das avaliações, para fins de reconhecimento de cursos e para fins de renovação do reconhecimento, de instituições privadas, junto ao sistema SAPIEnS/MEC. ....	151
Quadro 5 - Síntese dos pareceres das comissões de especialistas, contidos nos relatórios das avaliações, para fins de reconhecimento de cursos e para fins de renovação do reconhecimento, de instituições públicas, junto ao sistema SAPIEnS/MEC. ....	153

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES**

ABENO – Associação Brasileira de Ensino de Odontologia

ABMES – Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior

ACO – Avaliação das Condições de Oferta

ANACEU – Associação Nacional dos Centros Universitários

ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

ANUP – Associação Nacional das Universidades Particulares

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CB – Condições Boas

CES – Câmara de Ensino Superior

CEF – Conselho Federal de Educação

CI – Condições Insuficientes

CMB – Condições Muito Boas

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNS – Conselho Nacional de Saúde

CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior

CR – Condições Regulares

CPA – Comissão Própria de Avaliação

CPr – Centro Universitário Privado

CRUB – Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras

DAU – Departamento de Assuntos Universitários

DEPES – Departamento de Política do Ensino Superior

ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

ENC – Exame Nacional de Cursos

ENEM – Exame Nacional de Avaliação do Ensino Médio

ENQA – European Network for Quality Assurance in Higher Education

ESG – Escola Superior de Guerra

ESIB – National Unions of Students in Europe

EURASHE – European Association of Institutions in Higher Education

FPr – Faculdade Privada

GERES – Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior

IDD – Indicador de Diferença entre os Desempenhos

IDES – Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

IES – Instituição de Ensino Superior

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – “Ministério da Educação”, ou “Ministério da Educação, Cultura e Desporto”, ou “Ministério da Educação e do Desporto”

NUPES – Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PADES – Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Superior

PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras

PARU – Programa de Avaliação da Reforma Universitária

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PICD – Programa Institucional de Capacitação Docente

PT – Partido dos Trabalhadores

SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SAPIEnS – Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior

SEDIAE – Secretaria de Avaliação da Informação Educacional

SESu – Secretaria de Ensino Superior

SiedSup – Sistema de Informações da Educação Superior

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SINAPES – Sistema Nacional e Progresso do Ensino Superior

UFPR – Universidade Federal do Paraná

UEMS – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados

UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

UnB – Universidade de Brasília

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

UPr – Universidade Privada

UPu – Universidade Pública

USAID – Agency for International Development

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>23</b>
<b>A RELAÇÃO ENTRE QUALIDADE E AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR</b> .....	<b>23</b>
1.1. A Educação Superior no Brasil: as Grandes Questões para a Avaliação da Qualidade	24
1.2 A Avaliação da Qualidade na Educação Superior: a Construção Histórica no Brasil ...	28
1.2.1 O Período de 1968 a 1985: a Qualidade como Controle da Quantidade.....	30
1.2.2 O Período de 1985 a 1995: a Qualidade na Discussão entre o Público e o Privado	41
1.2.3 O Período de 1995 a 2002: a Qualidade com Quantidade.....	49
1.3 A Autonomia Avaliada e a Gênese da Política de Avaliação da Educação Superior ....	64
<b>CAPÍTULO 2 .....</b>	<b>82</b>
<b>A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO E O PROCESSO DE</b> <b>CONSTRUÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL .....</b>	<b>82</b>
2.1 A Qualidade Como Problema Teórico e Problema Político-Administrativo .....	84
2.2 Os Mecanismos de Implementação da Qualidade na Educação Superior.....	95
2.2.1 A Construção dos Padrões de Qualidade de Curso no Contexto da Sistemática de	
Avaliação do MEC .....	96
2.2.2 A Concepção de Qualidade para os Cursos de Graduação na Visão da Comissão de	
Especialistas da SESu/MEC .....	101
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>118</b>
<b>IMPACTOS DA SISTEMÁTICA DE AVALIAÇÃO EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO</b> <b>SUPERIOR DE MATO GROSSO DO SUL .....</b>	<b>118</b>
3.1 A qualidade da educação superior revelada nas estatísticas oficiais .....	118
3.2 A Avaliação da Qualidade na Educação Superior, Considerando o Contexto de Mato	
Grosso do Sul .....	132
3.2.1 Os principais resultados da Sistemática de Avaliação adotada no período de 1995 a	
2002 .....	135
3.2.1.1 Os possíveis impactos do Exame Nacional de Cursos .....	138
3.2.1.2 Os possíveis impactos das Avaliações para fins de reconhecimento de	
cursos.....	141
3.2.1.3 Os impactos das Recomendações das Comissões de Especialistas:.....	147
3.2.1.4 A qualidade implícita nos pareceres das comissões de especialistas .....	150
3.3 Os Possíveis Impactos da Avaliação da Qualidade na Educação Superior, Considerando	
o Contexto de Mato Grosso do Sul.....	157
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>159</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>173</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>192</b>

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como tema a qualidade revelada na educação superior e os impactos da política de avaliação no Brasil. O interesse por esse tema inicia-se a partir das vivências, como professora e gestora de instituições de ensino superior, públicas e privada, e, ainda, como membro da Comissão de Especialistas de Ensino da Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação<sup>1</sup> – SESu/MEC, que permitiram acompanhar o processo de implementação da reforma do ensino superior, no período de 1995 a 2002, e atentar para o processo de avaliação externa implementado pelo MEC.

Para tanto, buscou-se a sistematização de estudos, viabilizados pelo programa de doutorado da Universidade de São Paulo, com o propósito de compreender os nexos entre a política formulada e as ações desencadeadas no interior das instituições de ensino superior. Nesse processo, foi possível apreender que a qualidade educacional era apontada como objeto e motivação da sistemática de avaliação adotada, o que direcionou o foco do presente trabalho.

O período de análise refere-se à gestão de Fernando Henrique Cardoso, que contou com Paulo Renato Souza à frente do Ministério da Educação, durante todo o período de 1995 a 2002, a qual atribuiu centralidade à avaliação no conjunto de suas ações.

A literatura referente ao ensino superior, sobretudo aquela que analisa a política educacional implementada no período mencionado, tem apontado como características fundamentais dessa gestão a adoção de medidas neoliberais e o alinhamento às diretrizes dos organismos internacionais (DOURADO, 2002; SAVIANI, 1997, 1998; PINTO, 2002; GENTILI, 1995, 2001; DIAS, 2003). Essas características incluem a redefinição dos parâmetros de financiamento da educação (PINTO, 2002; OLIVEIRA, 2001a; DAVIES, 1999; AMARAL, 2003), focalização das medidas no ensino fundamental em detrimento dos demais níveis da educação básica (TOMMASI, 1996; DAVIES, 1999) massificação e privatização do ensino superior (TRINDADE, 2002; DOURADO; OLIVEIRA; CATANI, 2003), diversidade e diferenciação de cursos e instituições de ensino superior (CATANI, OLIVEIRA, 2002; CUNHA, 2002; SILVA JR, SGUISSARDI, 2001) e implantação de

---

<sup>1</sup> Conforme Portaria SESu/MEC nº 1.518, de 16 de junho de 2000, publicada no Diário Oficial da União do dia 16 de junho de 2000.

sistema de avaliação externa às instituições, em todos os níveis de ensino<sup>2</sup> (SOUSA, 2001; DIAS SOBRINHO, 2003).

Esse foco do Estado em práticas avaliativas tem possibilitado traduzir as ações educacionais implementadas em um modelo de “Estado Avaliador<sup>3</sup>” que, em sua essência, contrapõe-se a um modelo de Estado provedor e financiador da educação.

Vários estudos<sup>4</sup> vêm sendo realizados com o propósito de analisar os processos de avaliação em curso, em virtude da centralidade adquirida no contexto das políticas educacionais, não só no Brasil mas também no contexto das políticas internacionais<sup>5</sup>. Os estudos brasileiros, em grande parte, focalizam as avaliações em larga escala, como SAEB<sup>6</sup>, ENEM<sup>7</sup> e “Provão” (ENC)<sup>8</sup>, realizadas a partir de 1990. Em linhas gerais, aponta-se para a configuração de um “Estado Avaliador” brasileiro, preocupado com o controle do processo educacional, ao mesmo tempo em que se esquia de seu papel financiador, à medida que procura atribuir às instâncias locais e à sociedade essa tarefa. E mais, responsabilizando as instituições pela eficiência e qualidade do ensino que oferecem (LIMA, 2002).

Cumprе ressaltar, ainda, que alguns desses estudos correlacionam as reformas educacionais ao processo de avaliação da educação (AFONSO, 2000; CAMPOS, 2000; ABROMOWICZ, 1994; LIMA, 2002), conforme explicita AFONSO (2000):

[...]. Este tipo de explicações tem outras repercussões e outro impacto em termos de manipulação da *opinião pública* – como se verificou, aliás, a partir

<sup>2</sup> Sousa (2001) alerta que o processo de avaliação é distinto, para cada sistema e/ou nível de ensino, no que se refere aos aspectos da implantação e desenvolvimento adotados, embora, em linhas gerais, tenham pontos convergentes.

<sup>3</sup> Leite (2002) atribui a origem do conceito “Estado Avaliador” aos trabalhos de Guy Neave, ao analisar o binômio Estado – universidade em relação ao modelo de avaliação adotado no leste europeu (1986 – 1988) que, por sua vez, chamou de “avaliação tatcheriana” (LEITE, 2002: 39).

<sup>4</sup> Exemplificando, mencionam-se os trabalhos de BONAMINO (2001); DIAS SOBRINHO (2002); VIANNA (2003); MILDNER, SILVA (2002); FREITAS (2005); SANTOS (2001); LIMA (2002).

<sup>5</sup> A título de ilustração, refere-se à preocupação dos países da OECD (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) com a educação a ponto de, juntamente com a UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciências e Cultura), promover o “Programa Internacional de Avaliação de Alunos”, o PISA (*Programme for International Student Assessment*). Detalhes desse programa podem ser coletados no site: [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org).

<sup>6</sup> A sigla SAEB refere-se a Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, implementado no ano de 1990, com o objetivo de contribuir com a melhoria permanente da Educação Básica no Brasil, segundo o órgão responsável – INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais).

<sup>7</sup> A abreviação ENEM equivale a Exame Nacional do Ensino Médio. O ENEM foi implantado em 1998 e se destina aos alunos que estão concluindo ou que já terminaram o ensino médio.

<sup>8</sup> O ENC (Exame Nacional de Cursos), também conhecido como “provão”, foi aplicado pela primeira vez em 1996, destinado aos formandos com o objetivo de avaliar os cursos de graduação. Iniciou-se o processo com os cursos das áreas de Administração, Direito e Engenharia Civil. As normas de criação e regulamentação do ENC foram revogadas por força da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que “institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e dá outras providências”.



do momento em que as referências à falta de qualidade do ensino, avaliada sobretudo por provas estandardizadas em comparações internacionais, passou a ser um dos argumentos mais utilizados para imputar a responsabilidade pela crise econômica aos sistemas de educação pública, transformando-os em bodes expiatórios ( e alvos preferenciais) das reformas educativas neoliberais e neoconservadores (AFONSO, 2000, p.129, grifo do autor).

Pela análise da reforma educacional brasileira implementada no período mencionado, é possível constatar que a melhoria da qualidade da educação tem se constituído como um fator causal, capaz de justificar a adoção das reformas. A participação brasileira na Conferência Mundial sobre Educação Superior, realizada em Paris, pela UNESCO, em outubro de 1998, explicita essa diretriz no discurso do representante brasileiro, Éfrem de Aguiar Maranhão, então chefe da delegação brasileira no evento e Presidente do Conselho Nacional de Educação. Discorrendo sobre o tema “Qualidade – a grande tendência da Educação Superior Brasileira”, ele assim se pronunciou:

Minha comunicação tem como objetivo principal uma análise da questão da qualidade como meta principal da educação superior brasileira, tendo como pano de fundo sua expansão, diversificação e integração com a sociedade que vêm se processando no sistema educativo brasileiro. [...]. A avaliação periódica é o instrumento de indução, manutenção e controle da qualidade da educação superior brasileira e determina que nenhuma instituição será credenciada e nenhum curso reconhecido *ad aeternum*. (MARANHÃO, 1999, p. 35 – 36).

Tanto o discurso apresentado como as iniciativas governamentais do período 1995-2002 explicitam o binômio qualidade-avaliação como questão central da política de ensino superior brasileira, o que justifica a necessidade de se intensificar estudos que explicitem os impactos desse binômio no cotidiano das instituições de ensino superior.

Assim, busca-se, com esta investigação, apreender os eventuais impactos que a política de avaliação adotada no período de 1995 a 2002 proporcionou à construção da concepção de qualidade junto às instituições de ensino superior, de forma a compreender sua lógica intrínseca. Vale destacar que a avaliação da educação superior, nesse período, foca os cursos de graduação, como uma forma de avaliação das instituições, ficando o credenciamento de instituições condicionado à avaliação de um curso. Portanto, esse trabalho não traz destaques à questão da avaliação de cursos ou avaliação institucional, mas pretende analisar a sistemática de avaliação proposta em seu conjunto.

Os objetivos específicos foram estabelecidos nos seguintes termos:

- Traçar uma retrospectiva histórica do processo de avaliação de cursos superiores no Brasil, explicitando as noções de qualidade construídas ao longo do processo de sua constituição;
- Descrever os mecanismos utilizados pelo Ministério da Educação, no período de 1995 a 2002, para a implantação da sistemática de avaliação adotada;
- Identificar os eventuais impactos da política de monitoramento de cursos na qualidade desenvolvida em contextos institucionais, a partir dos resultados da sistemática de avaliação adotada.

Assim, o problema que essa investigação pretende elucidar se constitui na seguinte questão: Quais os eventuais impactos que a política de avaliação da educação superior desenvolvida no Brasil, no período de 1995 a 2002, trouxe à concepção de qualidade para os cursos superiores?

Para tanto, tem-se como hipótese inicial que a sistemática de avaliação conformou uma concepção de qualidade a partir de padrões mínimos pré-estabelecidos, que implicou expansão de instituições, cursos e vagas, a partir da caracterização de diversidade na forma de organização administrativa das instituições de educação superior. Nesse sentido, os possíveis impactos produzidos no interior das instituições estariam relacionados a:

- a) Diferenciação de qualidade entre instituições públicas e privadas, a partir dos resultados da sistemática de avaliação adotada;
- b) Conformação de uma concepção de qualidade diversificada, de acordo com a organização administrativa das instituições de educação superior;
- c) Supremacia da avaliação externa sobre a avaliação interna, como fator balizador nas tomadas de decisões das instituições.

O presente trabalho pretende se constituir em uma avaliação de política, com a finalidade de apreender os eventuais impactos da sistemática de avaliação do ensino superior

relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais” (p. 120).

O impacto de uma política “pode ser físico, tangível e mensurável, quanto subjetivo, alterando atitudes, comportamentos e/ou opiniões” (ibid idem, p. 118).

O referencial teórico-metodológico de que se buscou apropriar para subsidiar os estudos e análises, neste trabalho, respaldou-se nas contribuições da teoria neo-institucionalista (MARQUES, 1997; AZEVEDO, 1997; CASTRO, 1991), uma vez que permitiram contribuir com a complexidade da análise do papel dos atores institucionais<sup>9</sup> na implementação das políticas educacionais, favorecendo a compreensão dos eventuais impactos que essa política desencadeou nas instituições de ensino superior.

Respaldou-se no conceito de qualidade de Gramsci, para apreender a lógica na relação entre qualidade e quantidade, questão central que permeou a política de avaliação do ensino superior, uma vez que se buscava expansão de cursos com qualidade. Esse referencial contribuiu para elucidar as opções metodológicas que definiram os instrumentos de coleta de dados da presente pesquisa. Segundo Gramsci (1974),

[...]. Se o nexa quantidade-qualidade é incindível, põe-se a questão: onde é que é mais útil aplicar a própria força de vontade: a desenvolver a quantidade ou a qualidade? Qual dos dois aspectos é mais controlável? Qual dos dois se mede mais facilmente? Sobre qual deles se podem fazer previsões, construir planos de trabalho? A resposta não parece duvidosa: sobre o aspecto quantitativo. Afirmar, portanto, que se quer trabalhar sobre a quantidade, que se quer desenvolver o aspecto ‘corpóreo’ do real não significa que se queira transcurar a ‘qualidade’, mas significa pelo contrário que se quer pôr o problema qualitativo na maneira mais concreta e realística, isto é, quer-se desenvolver a qualidade no único modo em que tal desenvolvimento é controlável e mensurável (GRAMSCI, 1974, p. 83 – 84).

Para compreender a realidade em toda a sua dimensionalidade e inteireza, buscou-se apreender os impactos da política de avaliação, além de estudos de tendências estatísticas, por meio de análise documental, particularmente de documentos que deram origem aos resultados dos instrumentos que compuseram a sistemática de avaliação adotada no período. Assim, foram considerados para análise os resultados do “provão”, também os resultados das avaliações para fins de autorização e reconhecimento de cursos, os pareceres das comissões de especialistas elaborados nos processos de reconhecimento de cursos e a análise de estatísticas oficiais, a partir dos dados do censo da educação superior gerados pelo INEP. O acesso a esses dados foi disponibilizado pelo INEP, através do fornecimento de uma senha

<sup>9</sup> Entende-se como atores institucionais toda a gama de pessoas envolvidas com o processo de formulação, implementação da política de avaliação. No entanto, procurou-se privilegiar a ação dos avaliadores de cursos e instituições e dos gestores institucionais, particularmente no âmbito da administração central.

para se obterem as informações junto às bases dados do MEC, especificamente SiedSup (Sistema de Informações da Educação Superior) e SAPIEnS (Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior).

Buscou-se, ainda, selecionar e analisar o conjunto de fontes primárias e secundárias que descreveram a política formulada e retrataram a intenção subjacente às decisões tomadas sobre o processo de avaliação da educação superior. Nesse sentido, utilizou-se de:

- documentação oficial, publicada pelo Ministério da Educação, inclusive de seus órgãos gestores como SESu e INEP;
- legislação e normas sancionadas e publicadas no período em tela;
- material gráfico produzido para divulgação da política de avaliação;
- informações constantes em sites dos órgãos gestores da política de educação superior, tanto públicos como privados, nacionais e internacionais, como: MEC, CNE, CONAES, SESu, INEP; ABMES, ANDES, ANUP, Banco Mundial e UNESCO;
- artigos de jornais e revistas impressos e *on line* que focavam as temáticas da educação superior e avaliação;
- livros e artigos que expressam discursos dos agentes da política de educação superior.

Além da pesquisa documental procedeu-se à pesquisa bibliográfica que subsidiou o estudo em todas as suas fases. Como aportes bibliográficos foram considerados: livros; periódicos; relatórios de pesquisa, tese e dissertação; e os documentos de trabalho produzidos pelo NUPES (Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo), em razão do destaque que seus autores tiveram no processo de condução da reforma do ensino superior no período considerado.

Para o trabalho empírico, que envolveu a análise dos pareceres das comissões de avaliação e dos resultados das avaliações processadas pelo MEC, demandou-se estabelecer um recorte, tendo em vista a grande quantidade de material existente, em virtude da crescente expansão institucional. Para esse recorte optou-se por concentrar o estudo no contexto das instituições de ensino superior do estado de Mato Grosso do Sul, em virtude da proximidade da pesquisadora com esse contexto, o que facilitaria os procedimentos de coleta e interpretação dos dados. Esse cenário é interessante na medida em que representa, em termos

de expansão institucional, índices próximos à média nacional, conforme a Tabela 1, a seguir exposta:

**Tabela 1** – Evolução da Educação Superior, no Brasil e em Mato Grosso do Sul, no período de 1995 a 2002.

Instituições	1995		2002		% de Crescimento	
	Brasil	Mato Grosso do Sul	Brasil	Mato Grosso do Sul	Brasil	Mato Grosso do Sul
Públicas	210	2	195	2	- 7,14	0
Privadas	684	17	1.442	37	110,82	117,65
<b>Total Geral</b>	894	19	1.637	39	83,11	105,26

**Fonte:** elaborada com base nos dados do INEP.

O conjunto de instituições de educação superior em Mato Grosso do Sul comporta toda a gama de diversidade institucional, incluindo instituições públicas e privadas, universidades, centros universitários, faculdades integradas e isoladas, permitindo estabelecer parâmetros de comparabilidade no contexto de uma relação entre o espaço local e o global, ainda contribuindo na compreensão dos impactos que a política nacional operou na melhoria da qualidade das instituições de ensino superior que compõem a ponta do sistema federal. Com isso, tornou-se possível visualizar as formas com que os atores locais estabelecem suas mediações com as políticas governamentais de caráter mais geral.

Segundo Castro (1991), o foco de análise das pesquisas que tratam do impacto das políticas sociais, deve concentrar atenção na busca por compreender a dinâmica da intervenção do Estado nos interesses dos atores envolvidos. Nesse sentido, ao optar por um campo de investigação distante dos grandes centros de qualificação em nível superior, concentrados no eixo Sul-Sudeste, permitiu-se atestar sobre o poder de indução das políticas de avaliação no contexto das instituições, inclusive daquelas com menor poder de interação com os órgãos centrais. Para essa autora,

[...], parece-me importante que as futuras pesquisas sobre o modo de formação e o dinamismo próprio de cada área de intervenção social do Estado procurem captar as mudanças em curso nas formas de intermediação de interesses que impulsionam as ações governamentais. A tendência geral da literatura em denunciar o clientelismo e os corporativismos como causa de todos os males explica pouco sobre o impacto das políticas sociais sobre o sistema político (e vice e versa) e a dinâmica própria de cada área de intervenção setorial (CASTRO, 1991, p. 42)

O estado de Mato Grosso do Sul foi criado por desmembramento do estado de Mato Grosso, em 11 de outubro de 1977, por meio da Lei Complementar nº 31. Em 1º de março de 1979 foi instalado oficialmente o governo de Mato Grosso do Sul, com a posse do governador Harry Amorim Costa. Mato Grosso do Sul está localizado na região Centro-Oeste do Brasil, tendo como fronteira dois países, Bolívia e Paraguai, e os seguintes estados brasileiros: Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Goiás e Mato Grosso. Sua extensão territorial ocupa 358.158,7 km<sup>2</sup>, sendo 4,19% da área brasileira<sup>10</sup>. A população do estado é de 2.078.001 habitantes (IBGE<sup>11</sup>, 2000).

A análise constante entre os dados nacionais e o do estado de Mato Grosso do Sul constam no terceiro capítulo deste trabalho, que foi constituído por três fases, a partir do desenvolvimento da pesquisa. Com isso, o presente trabalho está dividido em três capítulos, além das considerações finais.

No primeiro capítulo procurou-se fazer uma síntese das grandes questões apontadas na literatura brasileira que trata do ensino superior, mapeando os desafios detectados nesse campo e sinalizando para a crescente importância atribuída à avaliação, considerada como o processo condutor da reforma do ensino superior. Ainda se procurou enfatizar a adoção, no Brasil, da avaliação como um mecanismo de gestão da qualidade de cursos, conforme apresentado na política formulada.

Para explicitar a construção desse processo, traçou-se uma retrospectiva histórica da política de avaliação de cursos superiores, com a finalidade de analisar as noções de qualidade subjacente a cada modelo adotado.

No segundo capítulo, procurou-se mapear, descrever e analisar os mecanismos utilizados pelo MEC no período de 1995 a 2002 para implementar a sistemática de avaliação formulada.

No último capítulo foram apresentados os resultados da coleta de dados, explicitando-se os eventuais impactos na apropriação do conceito de qualidade pelas instituições de ensino superior.

Acredita-se que este trabalho oferece pistas e informações que podem ser interessantes para iniciativas que buscam retroalimentar as políticas públicas que tratam da avaliação da educação superior, cujas perspectivas de consolidação, apontadas na literatura da área,

---

<sup>10</sup> Informações constantes no *site*: portal de Mato Grosso do Sul, disponível em: < <http://www.ms.gov.br> >. Acesso realizado em 22 nov. 2006.

<sup>11</sup> Dado disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=31&uf=50> >. Acesso realizado em 22 nov. 2006.

indicam a adoção de um modelo de Estado Avaliador que deve, a exemplo do que acontece em outros países, passar por um processo de “reconsideração” (NEAVE, 1998).

## **CAPÍTULO 1**

### **A RELAÇÃO ENTRE QUALIDADE E AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

O objetivo deste capítulo é traçar a retrospectiva histórica do processo de avaliação de cursos superiores no Brasil, a partir da reforma de 1968, explicitando concepções de qualidade que permearam esse processo.

Ao formular as políticas educativas, os governos, sobretudo dos últimos dez anos, têm anunciado entre suas metas fundamentais a expansão do ensino com qualidade, elegendo a avaliação como instrumento privilegiado para o alcance de tal qualidade.

Nesse sentido, podem-se observar as políticas formuladas na gestão de Paulo Renato Souza, Ministro da Educação no período de 1995 a 2002. Souza (2005) que, ao fazer uma avaliação de sua gestão, identificando-a como a “revolução gerenciada”, afirma que conseguiu atingir a meta da expansão do ensino superior com qualidade. Para ele, “o sistema de avaliação do ensino superior garantiu que o processo de expansão viesse a ocorrer com um aumento geral na qualidade do sistema” (p.168). Com essa afirmação, é possível apreender a relevância que essa gestão atribuiu à avaliação.

A meta de expansão com qualidade também tem estado presente no discurso dos gestores educacionais brasileiros, sinalizando que a qualidade do ensino superior ainda não foi atingida, conforme aponta artigo escrito por Tarso Genro<sup>12</sup>, ex-Ministro da Educação, e Ronaldo Mota, Secretário Executivo do Conselho Nacional de Educação:

[...], o governo federal sinaliza para o cumprimento das metas de ampliação do Sistema Federal de Ensino Superior, com garantia de qualidade. Expansão com qualidade e inclusão social sintetizam as principais ações em curso no ministério. (GENRO; MOTA, 2005, p. 2).

A qualidade tem sido foco de vários estudos<sup>13</sup> referentes à educação, chegando a ser apontada por Enguita (1997) como “palavra em moda”, estando presente em todos os segmentos, não só na agenda das políticas educacionais e nas diretrizes dos organismos

---

<sup>12</sup> Após a gestão de Paulo Renato Souza no Ministério da Educação, que ocorreu no período de 1995 a 2002 com um viés político-partidário ligado ao PSDB (Partido Social Democrático Brasileiro), assumiram o Ministério: Cristóvão Buarque (de 01/01/2003 a 22/01/2004), Tarso Genro (23/01/2004 a 27/07/2005); e Fernando Haddad a partir de 28 de julho de 2005, que tinham uma relação político-partidária vinculada ao PT (Partido dos Trabalhadores).

<sup>13</sup> Como exemplo é possível mencionar os trabalhos de: Sander (1996); Saviani (1997); Mello (2000); Oliveira (1996); Vieira (1995); Enguita (1997); Gentili (1997); Neave (1988); Diker (1996).



internacionais, mas também na literatura da área, especialmente a partir da década de 80 do século XX (GENTILI, 1997; NEAVE, 2001; DIKER, 1996).

Nesse sentido, questiona-se: o que vem a ser qualidade para o ensino superior no Brasil? Em que medida a avaliação vem contribuindo para a configuração de um ensino superior de qualidade? Que qualidade vem se concretizando no interior das instituições de ensino superior brasileiras?

Para responder ao conjunto dessas questões há a necessidade de, *a priori*, entender o contexto em que emerge a avaliação da qualidade do ensino como foco central das políticas de ensino superior, que engendraram a sua constituição como contraponto à realidade do ensino superior que seria de não-qualidade.

A não-qualidade do ensino superior estaria relacionada aos grandes temas que permearam o debate nacional nos últimos anos, como expansão de cursos, vagas e instituições, diversificação institucional, massificação, comercialização, e financiamento, que representam, em essência, as tensões no campo do ensino superior<sup>14</sup>.

### **1.1. A Educação Superior no Brasil: as Grandes Questões para a Avaliação da Qualidade**

A intenção de se garantir qualidade na educação está presente em vários instrumentos legais, inclusive se insere como um dos princípios do ensino brasileiro, garantido constitucionalmente, conforme disposto no art. 206, VII da Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988 – que se constitui no principal documento legal do país –, também está presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996, art. 3º, IX) e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001).

Em sentido geral, a Constituição Federal foi considerada como um avanço no âmbito legal na incorporação dos direitos sociais, inclusive com primazia à educação (PINHEIRO, 1996; OLIVEIRA, 2001b) . Segundo Cury, Horta e Fávero,

A constituição de 1988 foi promulgada em clima de democracia. Depois de mais de 20 anos de regime autoritário e de vigência de leis de exceção, a Nação legitimava suas normas através de um processo constituinte, que produziu um novo estatuto jurídico para o país. Bastante enfática nos direitos coletivos e sociais, desde logo ela será problematizada na efetiva garantia dos mesmos (CURY; HORTA; FÁVERO, 1996, p. 22).

---

<sup>14</sup> Nesse sentido, podem ser citados os trabalhos de: Catani; Ferreira, 2002; Trindade, 2001; Silva Jr; Sguissardi, 2001; Durham; Sampaio, 2001; Gentili, 2001, entre outros.

Essas mesmas considerações podem ser aplicadas ao ensino superior, uma vez que

A universidade recebeu também pela primeira vez um tratamento específico na Constituição. Foi definido o princípio da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e o estabelecimento dos princípios da indissociabilidade entre ensino, pesquisa, extensão e a garantia de um padrão de qualidade (PINHEIRO, 1996, p. 282).

Conforme apontado por Pinheiro (1996), há um destaque para a questão da qualidade na educação configurado na Constituição Federal. Especificamente, em dois artigos que referendam a qualidade como questão central no setor educacional, que são os artigos 206 e 214:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...];

VII – garantia de padrão de qualidade.

[...]

Art.214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

[...];

III – melhoria da qualidade do ensino;

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Ao se buscar a qualidade, no limite, explicitava-se o contexto em que emergia a não-qualidade no ensino. O cenário da não-qualidade no ensino superior pode ser sintetizado nas palavras de Cunha (1989a), que alertava para uma crise de identidade na universidade brasileira, com os seguintes termos:

Fragilizada na nova identidade que se formava nos anos 70, ainda não suficientemente difundida e articulada, a universidade brasileira vem sofrendo mais uma crise que pode agravar esse quadro. Trata-se das críticas que os privatistas, com impressionante apoio governamental, vêm desfechando contra o que chama de desperdício de recursos nas universidades públicas. Tabelas comparativas com as relações entre o número de estudantes e o de professores e de funcionários técnico-administrativos têm sido construídas, de modo a servirem de apoio a artigos que mostram as universidades públicas funcionando como cabides de empregos, ao contrário das universidades privadas, particularmente, as chamadas comunitárias. Pretendem, assim, convencer a opinião pública de que os recursos governamentais estariam melhor empregados nestas mais do que naquelas universidades. Não é o caso de comentar, aqui, a impropriedade dessas relações, nem do fato de seus beneficiários omitirem, freqüentemente, questões da maior importância, como a qualidade do ensino e a produção de ciência, de cultura e tecnologia. Queremos, isto sim,

destacar um elemento que não tem sido apontado: o simples fato de se atacar e se defender, em função do número de estudantes por docentes e funcionários, a produtividade da universidade, já significa uma referência à antiga e dominante (senão exclusiva) função – o ensino, uma regressão institucional, se se considera a nova identidade que vinha se firmando nos anos 70 (CUNHA, 1989a, p. 8).

Para esse autor, a qualidade no ensino superior estaria atrelada à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, explicitada na Constituição Federal e anteriormente já delineada pela reforma de 1968, mediante as leis nº5.540 e nº 5.539. A qualidade do ensino superior seria viabilizada pelo espaço acadêmico concretizado pelo lócus universitário, onde a universidade se constituiria como a regra de formação em nível superior e as faculdades seriam as exceções nessa formação. Portanto, a não-qualidade do ensino superior estava sendo forjada por uma disputa de mercado em favor das instituições privadas.

Por outro lado, DURHAM (1989) expõe que

O problema não está na existência de instituições privadas, mas em aspectos preocupantes que estão associados a seu crescimento desmesurado, especialmente porquê, dada a falência do ensino público de primeiro e segundo graus, a competição pelas vagas nas universidades públicas e gratuitas favorece a população de renda mais elevada que foi capaz de pagar uma formação básica de melhor qualidade para os seus filhos. No Brasil, onde muitos estabelecimentos de ensino se organizam como empresas, atendendo a uma população de baixa renda, a lucratividade do empreendimento foi assegurada pela severa restrição de infra-estrutura de laboratórios e bibliotecas, pelos baixos salários pagos aos docentes e pela eliminação da pesquisa. Nessas condições, o ensino é de má qualidade e a preparação intelectual e profissional que essas escolas oferecem, inaceitável (grifos nossos<sup>15</sup>, DURHAM, 1989, p.12).

Para Durham, a má qualidade ocorre em virtude da restrição de infra-estrutura de laboratórios e bibliotecas, pelos baixos salários pagos aos docentes e pela eliminação da pesquisa. Embora com argumentos e análises distintos, Cunha (1989a) e Durham (1989) apontam para alguns pontos comuns, que perpassam a relação entre instituições públicas e privadas, com ênfase na questão do financiamento, e ainda na dissociação entre ensino, pesquisa e extensão. A questão subjacente a essa discussão permeia a busca de solução para a problemática da expansão do ensino superior sem a contrapartida de aumento de investimento público, já afetado pela crise do fundo público (OLIVEIRA, 1998).

Em essência, os autores apresentam soluções bastante divergentes para o problema da

<sup>15</sup> Registra-se que o trecho de autoria de Eunice Durham que consta sublinhado se repete em outra transcrição em que constam como autores Paulo Renato Sousa, juntamente com José Goldemberg e Jorge Nagle.

falta de qualidade no ensino superior. Para Cunha, a solução dos problemas que geram a não-qualidade estaria em tornar a universidade “a instituição própria do ensino superior, só se admitindo faculdades isoladas por exceção”. (CUNHA, 1989a, p. 4). Dessa forma, ele estaria consolidando a identidade da universidade como instituição própria para o ensino superior, enquanto que, para Durham, a solução estaria na regulação e no controle do ensino superior, conforme ela expõe

A complexidade do problema não permite uma solução simplista, a curto prazo. Deve-se promover um criterioso processo de incentivos e controles, que elimine as empresas de ensino e permita a sobrevivência daquelas escolas que oferecem uma formação adequada e uma opção pedagógica válida (DURHAM, 1989, p. 12).

Essa divergência na concepção de qualidade para o ensino superior vai se constituir, inicialmente, como o primeiro foco de tensão presente no campo. Durham chega a ser mais explícita em sua crítica, contrapondo-se à proposição de Cunha, ao afirmar que

[...] no Brasil, propõe-se que a ampliação do sistema de ensino superior seja feita pela simples multiplicação das universidades existentes. Universidades são instituições extremamente complexas e dispendiosas, [...]. Este tipo de orientação decorre de uma tendência muito enraizada em nossa tradição de ensino, profundamente marcada pela excessiva centralização de todo o sistema. A tendência consiste em definir o ensino superior em termos de um modelo único de instituição, tomado como ideal. (DURHAM, 1989, p. 13).

Nessa mesma direção era o posicionamento de Goldemberg, Sousa e Nagle<sup>16</sup> (1988), que se contrapunham a um possível processo de publicização de instituições privadas, como já ocorrido no período da república populista (1945 a 1964)<sup>17</sup>, devido à má qualidade dessas instituições. Segundo esses autores:

No Brasil, onde muitos estabelecimentos de ensino se organizam como empresas lucrativas, atendendo a uma população de baixa renda, a lucratividade do empreendimento foi assegurada pela severa restrição de infra-estrutura de laboratórios e bibliotecas, pelos baixos salários pagos aos docentes e pela eliminação da pesquisa. Nessas condições, o ensino é de má qualidade e a preparação intelectual e profissional que essas escolas oferecem, inaceitável. A solução desse problema pela estadualização ou federalização do ensino particular seria não só economicamente inviável, mas, inclusive, indesejável. Ela significaria a absorção, pelo Estado, de uma

<sup>16</sup> Os autores eram, à época do artigo, os reitores das universidades estaduais paulistas, a saber: José Goldemberg, reitor da Universidade de São Paulo (USP); Paulo Renato Sousa, reitor da Universidade de Campinas (UNICAMP), e Jorge Nagle, da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP).

<sup>17</sup> Segundo dados de Cunha (1989b).

enorme massa de escolas mal equipadas, de professores despreparados, transferindo, do setor privado para o público, um ensino de má qualidade (grifos nossos, GOLDEMBERG, SOUSA, NAGLE, 1988, p. 22).

Essa tensão que implica a expansão das instituições privadas voltadas para o ensino, em contraposição à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, que caracterizaria o lócus universitário, estava presente no cenário nacional em todo o período que precede a promulgação da Constituição Federal. Em 1985, o MEC constitui o GERES (Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior)<sup>18</sup> com o objetivo de “formular um anteprojeto de reforma para as instituições federais com base nos subsídios apresentados pela Comissão de Alto Nível nomeada pelo Presidente da República para estudar o ensino superior” (PINHEIRO, 1989, p. 141). O relatório do GERES define o ensino como atividade fundamental do nível superior, contrapondo-se inclusive ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, proposto pela Comissão que o precedeu. Diante desse quadro a comunidade científica, representada nas manifestações constantes nos documentos da SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e ANDES (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior), apresenta um outro projeto que preconiza a indissociabilidade entre ensino e pesquisa como condição para a garantia da qualidade, explicitando uma confrontação de duas concepções de qualidade para o ensino superior.

Mas a política de educação superior não segue a tendência do modelo único, que tem a universidade como instituição por excelência, nem efetiva a indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão nos anos seguintes à promulgação da Constituição Federal. Essa tensão no campo do ensino superior se mantém até 1995, quando se estabelece, por meio normativo, a hegemonia do controle institucional como mecanismo de garantia de qualidade atrelada à expansão de instituições, cursos e vagas (CATANI; OLIVEIRA, 2000).

## **1.2 A Avaliação da Qualidade na Educação Superior: a Construção Histórica no Brasil**

Qualidade e avaliação são conceitos historicamente construídos. Assim, para se apreender a lógica que pressupõe a avaliação como um instrumento de gestão da qualidade do

---

<sup>18</sup> Além do GERES, houve o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), que priorizava a gestão institucional e a disseminação do conhecimento mas, não tendo apoio governamental, foi extinto em 1984 (DIAS SOBRINHO, 2003).

ensino superior, requer-se uma compreensão dos fatores, das tensões e das implicações que estabeleceram as condições para sua configuração atual. Para tanto, como parâmetro temporal dessa construção, vale-se de três períodos históricos, que marcam o ensino superior no Brasil, que são: o período de 1968 a 1985, que compreende a gestão militar; o período de 1985 a 1995, aqui identificado como a Nova República, e por fim o período de 1995 a 2002, que abrange a gestão de Fernando Henrique Cardoso. A definição desses períodos de tempo tem como referência a construção histórica que influenciou a centralidade da avaliação na agenda das políticas educacionais, no contexto nacional.

Sabe-se das evidências que apontam o interesse pela avaliação educacional no Brasil desde 1930, especialmente na educação básica (FREITAS, 2005). No entanto, prioriza-se como marco inicial nessa retrospectiva histórica, o regime militar, uma vez que foi nesse período que se processou a reforma universitária, considerada revolucionária (FERNANDES, 1975), a partir dos possíveis impactos que causaria nesse nível de ensino e que se fazem sentir até hoje.

Ainda há outros motivos que justificam a análise desse período histórico, tendo como pressuposto a literatura da área do ensino superior<sup>19</sup> que aponta os períodos citados como marcos históricos dessa política. Nesse contexto, toma-se a reforma processada em 1968 como um marco referencial inicial que influenciou a construção da concepção de qualidade dos anos posteriores.

Os impactos da reforma de 1968 foram determinantes para a construção da concepção de qualidade pretendida nos anos de 1980, que seria viabilizada pela consolidação da universidade como espaço privilegiado de formação (CUNHA, 1989a). Essa discussão caracterizou-se como uma tensão no campo do ensino superior que se mantém presente no tempo e no espaço. Simon Schwartzman (1990) também informa, ao descrever o contexto institucional e político em que surge a avaliação do ensino superior, que “a reforma de 1968 teve um efeito paradoxal, cujas conseqüências ainda são sentidas de forma extremamente forte”. Por fim, a retrospectiva dos fatores que possibilitam compreender a lógica e as bases de sua construção interna envolve os períodos de 1995 a 2002, quando de fato se concretiza o Estado Avaliador brasileiro (CATANI; OLIVEIRA; DOURADO, 2002; DIAS SOBRINHO, 2003).

---

<sup>19</sup> Schwartzman, S.; 1990, Cunha; 2000, Dias Sobrinho; 2003, Trindade; 2004.

### *1.2.1 O Período de 1968 a 1985: a Qualidade como Controle da Quantidade*

A reforma do ensino superior de 1968 intentou diminuir a crise em que a universidade se encontrava no início da gestão militar. Crise ocasionada sobretudo pela expansão como forma de atender à demanda reprimida e a sua não correspondente ampliação do emprego capaz de incorporar seus egressos e o aproveitamento pelo mercado da tecnologia ali produzida (GERMANO, 1994; MARTINS, 1989; CUNHA, 1989b).

Há alguns impactos da reforma de 1968 considerados positivos e, apesar do processo de violência e repressão ao corpo docente e ao movimento estudantil, propiciaram a intensificação do processo de crítica da universidade e da sociedade, estabelecendo a sua constituição como lócus de embate de idéias e capacidade de formação intelectual (CUNHA, 1989b).

José Dias Sobrinho (2003) aponta para a existência de uma relação paradoxal presente no sistema de ensino superior a partir da reforma de 1968, e explicita que

Em virtude da escassez de recursos e da priorização da acumulação capitalista, o regime militar escancara o sistema superior às iniciativas privadas. Ao mesmo tempo, intervém pesadamente nas universidades públicas, controlando a sua gestão, reprimindo manifestações políticas e banindo grandes intelectuais. Para modernizar, ou seja, dar mais eficiência às universidades públicas relativamente à função de acumulação capitalista, vai instalando gradualmente, nos anos subseqüentes, o regime de dedicação integral à docência e à pesquisa e cria um sistema de pós-graduação, que veio a se consolidar de forma progressiva e até hoje se apresenta como o mais amplo e importante da América Latina (DIAS SOBRINHO, 2003, p.69).

A expansão e a massificação do ensino superior passam a se configurar, nesse período, como uma grande questão que vai introduzir as primeiras discussões sobre a qualidade do ensino superior, inclusive sinalizando para os instrumentos capazes de medir e de viabilizar a pretendida qualidade, segundo a ótica da política educacional da época.

A Tabela 2, apresentada a seguir, possibilita visualizar o processo de expansão das instituições, ressaltando a relação entre instituições universitárias e instituições isoladas:

**Tabela 2** – Número de instituições de ensino superior, no Brasil, por classificação e porcentagem de crescimento, no período de 1945 a 1985.

	<b>Universidade</b>	<b>Crescimento %</b>	<b>Instituição Isolada</b>	<b>Crescimento %</b>	<b>Nº Total</b>	<b>Crescimento %</b>
1945*	5	-	293	-	298	-
1964*	37	640,00	564	92,50	601	101,68
1971**	47	27,30	592	4,97	639	6,33
1975**	57	21,28	803	35,65	860	34,59
1980	65	14,04	817	1,75	882	2,56
1981	65	-	811	-0,73	876	-0,68
1982	67	3,08	806	-0,61	873	-0,34
1983	67	-	794	-1,48	861	-1,37
1984	67	-	780	-1,76	847	-1,62
<b>1985</b>	68	1,50	791	1,42	859	1,42

**Fonte:** Elaborada com base em: \* Cunha (1989b, p.253), \*\* Sampaio (2000, p. 71), INEP<sup>20</sup>.

Cunha (1989b) analisa que no período de 1945 a 1964 a expansão no ensino superior gerou dados qualitativos, pois “enquanto o número de universidades foi multiplicado por 7, o de escolas isoladas não chegou a dobrar” (p. 253). No período de 1964 a 1971 também se observa que a proporção de crescimento das instituições universitárias é estatisticamente significativa em relação às instituições isoladas, uma vez que o aumento das universidades ocorreu na ordem de 27,30% e o das instituições isoladas se deu na ordem de 4,97%. O único período no contexto da gestão militar que gerou crescimento das instituições isoladas mais significativo do que o registrado pelas universidades ocorreu entre os anos de 1971 e 1975, quando se verifica que o crescimento das instituições isoladas se deu na ordem de 35,65%, enquanto que as universidades cresceram 21,28%. O período de 1975 a 1984 volta a apresentar dados que colocam a universidade como instituição central na oferta de cursos superiores em detrimento das instituições isoladas. Observa-se o crescimento do número de universidades na marca dos 14,92%, enquanto que as instituições isoladas registraram uma queda de 2,94%.

Em termos gerais, o período de 1964 a 1985 registrou um avanço de 83,79% de

<sup>20</sup> Censo do Ensino Superior, disponível em: < <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/> >. Acesso realizado em 24 jul. 2005.



instituições universitárias, enquanto que o aumento das instituições isoladas se deu na ordem de 40,25%. Esses dados confirmam a tendência da gestão militar em efetivar a universidade como locus da formação superior (CUNHA, 1989b; 2000), conforme objetivava a Reforma Universitária de 1968, apesar dos interesses privatistas apontados, visualizados sobretudo no incremento de instituições isoladas no período de 1971 a 1975.

Esses dados apontam para uma oscilação nos dados estatísticos ao longo desse período, o que denota a existência de embates na configuração desse processo, uma vez que há movimentos de expansão e retração quanto ao número de instituições de ensino superior, conforme demonstrado pelos dados expostos na Tabela 2.

No período de 1964 a 1971 deflagra-se um aumento na implantação de instituições de ensino superior na ordem de 101,68 %. Esse aumento é explicado a partir da pressão estudantil, sobretudo da classe média, que buscava ascensão social e pela atuação do Estado, que concebia a educação como instrumento de “aceleração do desenvolvimento econômico e de progresso social”, calcada na teoria do capital humano (GERMANO, 1994; MARTINS, 1989). Nesse contexto, o Estado adotou uma política expansionista, com contenção de recursos, conforme expõe Martins (1989):

Desta forma, ocorreu uma convergência entre a defesa do princípio da expansão do ensino universitário dentro de um espírito de contenção, formulada pela política educacional do regime autoritário, e o estilo de planejamento econômico que canalizava e concentrava os recursos orçamentários na ampliação da infra-estrutura econômica em detrimento de investimento em determinados setores sociais, entre os quais se encontrava a educação. Tal estilo de planejamento forneceria o substrato que comandaria a dinâmica da expansão do ensino superior e a sua abertura a um processo de privatização exacerbada (MARTINS, 1989, p. 33 – 34).

Essa política expansionista foi fundamentada nos relatórios e recomendações de comissões e acordos firmados entre o Ministério da Educação brasileiro e a agência educacional americana USAID<sup>21</sup> (Agency for International Development), com a finalidade de subsidiar a reforma universitária. A parceria entre MEC e USAID ocorreu no período de 1964 a 1969<sup>22</sup>, tendo como eixo propulsor a expansão por meio das instituições privadas

---

<sup>21</sup> Em 1965 criou-se uma Comissão Mista composta por americanos e brasileiros para elaborar planos, com objetivo de “ampliar e reestruturar o ensino superior”. Em 1966 o MEC encomendou ao professor americano Rudolph Atcon a realização de estudos, a fim de reestruturar o ensino superior. Em 1967 foi publicado o relatório da Comissão Meira Matos, criada pelo governo federal com representantes militares ligados à ESG (Escola Superior de Guerra). Em 1968 foi designado grupo de trabalho para planejar a elaboração da Reforma Universitária. Em todos os estudos foi mantida a premissa de expansão com contenção de recursos. (MARTINS, 1989).

<sup>22</sup> O acordo MEC-USAID foi firmado em 30.07.1966 e foi reformulado em 1969, com o nome de Assessoria para o planejamento do Ensino Superior (ALMEIDA, 1983).

(MARTINS, 1989). A política adotada, de expansão do ensino superior a partir da iniciativa privada, pode ser verificada nos dados estatísticos, como apontam os altos percentuais efetivados no período de 1964 a 1971, que atingiram taxas de 101,68% de crescimento, conforme assinalado anteriormente. Já o período de 1971 a 1975 apresenta percentual de expansão significativo, embora com taxas inferiores ao efetivado no período anterior, perfazendo um total abarcado de 34,59%.

No entanto, a partir de 1975 observa-se um movimento de diminuição e retração do número de instituições de ensino superior. Questiona-se: por que o crescimento das instituições de ensino superior, a partir de 1975, passou a apresentar retração? Como fica a política de expansão, viabilizada especialmente por meio das instituições privadas? Quais são as causas que justificam esse processo?

Para responder a essas questões recorre-se, inicialmente, aos dados estatísticos sintetizados na Tabela 3, que apresenta o processo de oscilação no crescimento das instituições de ensino superior no país procurando, ainda, especificar a expansão das instituições privadas em relação às instituições públicas processadas no período em tela. O período explicitado condensa o movimento de oscilação, envolvendo os anos de 1971, que já refletem os impactos iniciais da reforma de 1968, e o ano de 1985, quando inicia a Nova República.

**Tabela 3** – Número de universidades e instituições isoladas, no Brasil, e percentuais de crescimento dessas instituições, no período de 1971 a 1985.

	Universidade				Instituições Isoladas			
	Pública	%	Privada	%	Pública	%	Privada	%
1971*	31	-	16	-	81	-	511	-
1975*	36	16,13	21	31,25	92	13,59	711	39,14
1980	45	25	20	-4,72	155	68,48	643	-9,56
1981	45	-	20	-	214	38,07	597	-7,15
1982	47	4,45	20	-	212	0,93	594	-0,50
1983	47	-	20	-	199	-6,13	595	-0,17
1984	47	-	20	-	191	-4,02	589	-1,00
1985	48	2,13	20	-	185	-3,14	606	2,89

**Fonte:** Elaborada com base em dados de \*Sampaio, 2000, p. 71; INEP.

Conforme exposto na Tabela 3, o processo de crescimento das instituições de ensino superior do período que abarca os anos de 1971 e 1985 sinaliza que o índice de crescimento das instituições públicas é superior ao das instituições privadas, o que contradiz, *a priori*, a idéia de “expansão exacerbada de instituições privadas” apontada na literatura da área anteriormente mencionada<sup>23</sup>. O crescimento das universidades públicas se deu na ordem de 54,84%, enquanto que as universidades privadas cresceram 25%. O mesmo processo ocorreu entre as instituições isoladas, uma vez que as instituições públicas apresentaram taxa de crescimento de 128,40%, enquanto as instituições isoladas privadas cresceram 18,60%. Considerando o número total de instituições de ensino superior, verifica-se que as instituições públicas cresceram 108,04%, enquanto as instituições privadas cresceram apenas 18,79%.

Paralelamente a esses dados verifica-se, ao analisar o sistema de regulação do ensino superior, que houve a adoção de medidas de contenção do número de instituições privadas efetivadas no período de 1974 a 1981. Essas medidas foram adotadas pelo MEC com o propósito de restrição do crescimento do ensino superior, de forma a evitar a sua baixa qualidade (KLEIN, 1992; SAMPAIO, 2000), sendo efetivadas a partir de 1974 em meio a amplo processo de embates e rupturas entre o Conselho Federal de Educação e o Ministério da Educação. Pode-se observar, a partir da Tabela 3, que no período de 1971 a 1975 o crescimento das instituições privadas superava o das instituições públicas. Enquanto as universidades públicas tiveram um percentual de crescimento de 16,13%, as universidades privadas cresceram 31,25%. O mesmo processo ocorreu com as instituições isoladas, pois o crescimento das instituições públicas foi de 13,59% e o crescimento das instituições privadas chegou a 39,14%. O movimento de crescimento das instituições privadas retrocedeu a partir de 1975, coincidindo com a época em que o MEC adota medidas restritivas. Corroborando esses dados, apresenta-se a Tabela 4, que expõe a porcentagem de cursos superiores autorizados pelo Conselho Federal de Educação, no período de 1962 a 1980:

---

<sup>23</sup> Para análise da expansão do ensino superior no Brasil, acatam-se as estatísticas oficiais constantes no Censo do Ensino Superior, fornecidas pelo INEP.

**Tabela 4** – Porcentagem de cursos autorizados pelo Conselho Federal de Educação em relação aos pedidos julgados no período de 1962 –1980

Ano	Total de pedidos julgados	Porcentagem de autorizados
1962	12	83,5
1963	24	83,5
1964	32	34,4
1965	30	63,3
1966	57	78,9
1967	63	52,4
1968	154	76,6
1969	155	64,4
1970	118	88,1
1971	190	90,5
1972	321	86,6
1973	143	61,5
1974	147	64,6
1975	137	62,8
1976	137	35,8
1977	30	50,0
1978	132	1,6
1979	257	12,8
1980	587	10,9

**Fonte:** tabela extraída de Sampaio, 2000, p. 396.

Pelos dados apresentados na Tabela 4, no período de 1971 a 1974 a média de aprovação dos pedidos de autorização de cursos foi de 75,80%, enquanto que no período de 1975 a 1980 o índice de aprovação caiu para 28,98%. Esses dados apontam para uma maior rigidez no processo de autorização de cursos, efetivada no período em que ocorre a retração da expansão das instituições, atendendo ao sistema de regulação do ensino superior engendrado pelo Ministério da Educação.

Cumprе ressaltar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) da época, Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, reforçou o papel do Conselho Federal de Educação (CFE), concedendo-lhe amplos poderes no credenciamento de instituições e autorizações de cursos, de forma a subordinar o MEC às suas deliberações, o que facilitou o processo de credenciamento e autorização de instituições e cursos (MARTINS, 1989).

A ampliação de cursos e instituições privadas gerou conflitos no setor educacional e críticas ao Conselho Federal, considerado o responsável pela expansão do ensino superior, denunciando falta de critérios para a autorização de cursos e credenciamento de instituições, o que implicava a baixa qualidade do ensino superior. Segundo KLEIN (1992),

O argumento central era o de que a rápida expansão de novas IES conduziria a uma proliferação de pequenos estabelecimentos isolados incapazes de atender a requisitos mínimos em termos de titulação de docentes, infraestrutura e carga horária, concorrendo para uma deterioração da qualidade do ensino superior em geral (KLEIN, 1992, p. 15).

Para garantir a qualidade do ensino, o MEC passa a tomar medidas restritivas da expansão do ensino superior, exigindo maior rigor do Conselho Federal de Educação nas autorizações de cursos e credenciamento de instituições. Portanto, a idéia de qualidade passa a ser concebida como controle da quantidade, e a concepção que se constrói no período tem como base uma quantidade qualificada.

As medidas adotadas pelo MEC nesse período incluíram, em 1974, uma solicitação do Ministro da Educação ao CFE para estudar a possibilidade de suspensão temporária de autorizações para funcionamento de cursos e instituições. Em resposta<sup>24</sup>, o CFE manteve a autorização de cursos e credenciamento de instituições de forma focalizada em algumas áreas, alegando o atendimento aos princípios da Lei nº 5.540/68, que apontava prioridade para as áreas de formação de professores e de saúde, com exceção de medicina. Em 1977, o MEC encaminha o Aviso Ministerial nº 137, de 15 de fevereiro, suspendendo as autorizações até que o CFE concluísse a elaboração da nova sistemática de autorização, o que ocorreu apenas ao final desse ano. A partir dessa nova sistemática, foi incorporada nos procedimentos de avaliação adotados pelo CFE a figura da “diligência”<sup>25</sup>, exigindo-se das instituições seu integral cumprimento sob a pena de indeferimento do processo de credenciamento e autorização de cursos. Em 1981, sanciona-se o Decreto 86.000, de 15 de maio, que determina novas suspensões das autorizações, incumbindo o CFE de realizar estudos especiais, implicando a redefinição de seu papel na condução das políticas educacionais (KLEIN, 1992; SAMPAIO, 2000).

Vale destacar que a CAPES<sup>26</sup> (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) teve, em julho de 1974, sua estrutura alterada, passando a ter como uma de suas finalidades “colaborar com a direção do Departamento de Assuntos Universitários – DAU<sup>27</sup> – na política nacional de pós-graduação, promover atividades de capacitação de pessoal de nível superior, gerir a aplicação dos recursos financeiros, orçamentários e de outras fontes nacionais

---

<sup>24</sup> A resposta do CFE se deu por meio do Parecer nº 4.802, de 1974 (SAMPAIO, 2000, p. 67).

<sup>25</sup> Anteriormente, o CFE tinha apenas duas possibilidades de resultado de sua avaliação: o deferimento ou o indeferimento dos pedidos encaminhados. O mecanismo de diligência foi adotado a partir de 1977.

<sup>26</sup> A CAPES foi fundada em 11 de julho de 1951 como Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, por meio do Decreto 29.741.

<sup>27</sup> O Departamento de Assuntos Universitários do MEC (DAU) atualmente é identificado como SESu (Secretaria de Ensino Superior).



**Tabela 5 – Indeferimentos no Conselho Federal de Educação**

<b>Razões principais dos indeferimentos e diligências nos projetos de autorização de cursos em 1980.</b>		
Caracterização	Contrários	Diligências
1) Total de Projetos: 84	10 (12%)	44 (52%)
2) Razões das diligências		
a) Corpo Docente	90%	100%
b) Estrutura Curricular	50%	90%
c) Biblioteca/Laboratórios	75%	85%
d) Plan. Econômico/Financeiro	25%	8%
e) Org. Administrativa	20%	12%
<b>Razões principais dos indeferimentos de cartas-consulta em 1980</b>		
Caracterização	Número	%
1) Nº Cartas-Consulta	499	100
a) Favoráveis	100	20,0
b) Contrários	399	80,0
2) Razões do Indeferimento		
a) Necessidade Social	172	43,1
b) Triagem Técnica	127	31,8
c) Outras	100	25,1

**Fonte:** extraído de Klein, 1992, p. 17.

Essa tabela aponta os indicadores adotados pelo CFE para avaliar os pedidos de funcionamento de cursos e instituições, sinalizando para a construção da avaliação como um mecanismo de gestão da qualidade do sistema de ensino superior. Ainda, ilustra a utilização da avaliação como uma forma de barrar a aprovação de cursos, na medida em que determina indicadores e critérios para o processo de avaliação dos pedidos de autorização de cursos e credenciamento de instituições.

Nesse período<sup>28</sup>, cresce a interferência das associações de classes profissionais no

<sup>28</sup> O Exame da Ordem dos Advogados do Brasil é um exemplo típico da preocupação da elite com a quantidade excessiva de cursos, que seria a causa da má qualidade dos cursos e dos profissionais que ingressavam no mercado de trabalho. O exame da OAB foi criado em 1971, sendo obrigatório a partir de 1975 para os alunos concluintes de 1974 (TERZIAN, 2004).

embate pela qualidade de ensino, exigindo suas participações no processo de credenciamento e autorizações de cursos. As associações que se destacavam nesse embate representam as áreas tradicionais do ensino superior como Medicina, Direito e Engenharia, e se constituíram em atores institucionais capazes de influenciar a política educacional da época, construindo uma concepção de qualidade que incorpora a noção de quantidade, como faces de um mesmo conceito. Em outras palavras, a concepção de qualidade no ensino superior passa a ser viabilizada pela valorização dos diplomas, por meio das medidas restritivas da quantidade de sua emissão.

É nesse contexto que tem origem a discussão de qualidade no Brasil, de forma a atender aos interesses da elite que via a perda de seu espaço social, com a proliferação de cursos e instituições de ensino superior. Sampaio (2000) caracteriza a política educacional desse período nos seguintes termos:

[...]. Mudavam-se as regras de acordo com as pressões que, no momento, prevaleciam. O que se percebe é a ausência de políticas integradas para o sistema de ensino superior em seu conjunto. A Lei n. 5.540/68, ao mesmo tempo que servia para referendar e legitimar as normas da casa, era acionada para justificar as exceções nessas mesmas normas. Se as brechas legais prevaleceram nesse período, foi em decorrência da pressão dos interesses do ensino privado, respaldados, por sua vez, na pressão da demanda, a força do setor privado mostrou-se, efetivamente, mais eficaz nessa arena decisória (SAMPAIO, 2000, p. 68).

O consenso possível implicou expansão de áreas menos prestigiadas como os cursos das áreas da licenciatura, por força da própria Lei nº 5.540/1968, que dava prioridade aos cursos de formação de professores e cursos voltados às peculiaridades de mercado de trabalho regional, conforme já mencionado anteriormente. Segundo Sampaio (2000, p. 66), “essa lei [Lei nº 5.540/68] deveria, em última instância, prevalecer, como referência legal maior, nas deliberações do CFE; nesses termos, foi em parte responsável pela multiplicação dos cursos de licenciatura no sistema”.

A lógica que permeava o discurso pela busca da qualidade no ensino superior estava associada à limitação da emissão de diplomas, uma vez que dessa forma se estaria mantendo o prestígio de seus detentores, o que no limite estaria concretizando a idéia de qualidade pretendida pelas elites e associações de classe.

Bourdieu (1998) explicita os nexos subjacentes às medidas limitantes da emissão de diplomas no contexto social, ao afirmar que:



[...], os produtores de diplomas estão interessados em defender a autonomia e o valor do diploma. Esse interesse é compartilhado pelos portadores do mesmo, tanto mais que seu valor econômico e social depende sobretudo do diploma. O poder conferido por um diploma não é pessoal, mas coletivo, uma vez que não se pode contestar o poder legítimo (os direitos) conferido por um diploma ao seu portador, sem contestar, ao mesmo tempo, o poder de todos os portadores de diplomas e a autoridade do SE [Sistema Educacional] que lhe dá garantia. No entanto, seria falso ver uma antinomia no fato de que o diploma é tanto mais precioso (caro) quanto mais raro é, embora tenha, ao mesmo tempo, menos defensores. De fato, a força de um diploma não se mede pela força de subversão (portanto unicamente pelo número) de seus detentores, mas pelo capital social de que são providos e que acumulam em decorrência da distinção que os constitui objetivamente como grupo e pode servir também de bases para agrupamentos intencionais (associações de antigos alunos, clubes, etc.) (BOURDIEU; BOLTANSKI, 1998, p. 136).

Em linhas gerais, as medidas que ocasionaram impacto no sistema federal de ensino superior referem-se aos procedimentos de regulação do fluxo de instituições e cursos, pois as demais iniciativas não chegaram a influenciar a dinâmica do ensino superior. O MEC procurou apoiar experiências relacionadas à formação docente e inovação curricular que surgiram em algumas universidades, criando, em 1974, numa iniciativa do DAU em conjunto com a CAPES, o Programa Institucional de Capacitação Docente (PICD) e, em 1978, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Superior (PADES ou PICD-III). Esses programas tinham como objetivo primordial a melhoria da qualidade do ensino, “entretanto, quando se analisam as propostas, tem-se a impressão de que parece tratar-se mais de uma preocupação dirigida à modernização do ensino, com vistas à preparação dos quadros profissionais, para atender às exigências do modelo econômico vigente (ALMEIDA, 1983, p. 3)” do que efetivar a qualidade dos cursos e instituições.

Outra iniciativa de avaliação processada no período refere-se ao Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU, criado em 1983 pelo MEC, com a finalidade de verificar os impactos da Reforma Universitária no interior das instituições. Mas, segundo Cunha (2002), “Infelizmente, o Paru foi desativado um ano depois de seu início, devido a disputas internas ao próprio Ministério da Educação, em torno de quem competia fazer a avaliação da Reforma Universitária. Os dados de milhares de questionários não foram sequer apurados e vários estudos institucionais não passaram das versões preliminares” (CUNHA, 2002, p. 64).

Dessa forma, verificam-se dois aspectos que compõem a concepção de qualidade concretizada no regime militar. O primeiro está relacionado com o controle sobre a quantidade de instituições e cursos, visando a sua retração, como garantia da qualidade preservada na valorização dos diplomas. O segundo aspecto refere-se à preservação da

diversificação institucional entre universidade e instituição isolada, de forma a privilegiar a universidade como espaço de formação e qualificação profissional em nível superior, assegurando a relação entre ensino, pesquisa e extensão. Esses aspectos configuram-se como as respostas dadas pelo governo autoritário brasileiro quando se intenta viabilizar qualidade ao ensino superior. Nesse contexto, observa-se que a avaliação vai se constituir em uma prática capaz de garantir a qualidade concebida para os cursos de graduação e instituições no Brasil, à medida que contribui na contenção da expansão de cursos e estabelece indicadores de qualidade que incidem no tripé ensino-pesquisa-extensão.

### *1.2.2 O Período de 1985 a 1995: a Qualidade na Discussão entre o Público e o Privado*

A gestão militar vai conceber a qualidade como controle da quantidade, instituindo a avaliação como mecanismo de contenção da expansão de instituições e cursos. No entanto, será que a avaliação foi capaz de resolver as críticas sobre a má qualidade das instituições nesse período? Ainda, qual é a agenda para o ensino superior proposta pela Nova República? Como fica a relação entre quantidade e qualidade na política de educação superior após o regime militar? Como se efetiva a avaliação do ensino superior no contexto da Nova República?

Nesta seção, analisa-se o processo de construção da avaliação como mecanismo de gestão de qualidade a partir da Nova República, quando se sinalizam novos rumos para a educação brasileira, particularmente a superior, com o final do regime militar.

Observa-se, por meio das estatísticas que descrevem o fluxo de expansão de instituições, que a tônica da política de ensino superior no período da Nova República, considerando os anos de 1985 a 1995, incide na contenção da expansão de cursos e instituições, instituída no período do regime militar, uma vez que essa expansão apresenta movimentos de retração ao longo de todo o período, conforme explicitam os dados constantes na Tabela 6, a seguir exposta:

**Tabela 6** – Número de instituições de ensino superior, no Brasil, por classificação e porcentagem de crescimento, no período de 1985 a 1995.

	<b>Universidade</b>	<b>Crescimento</b>	<b>Instituição</b>	<b>Crescimento</b>	<b>Nº</b>	<b>Crescimento</b>
		<b>%</b>	<b>Isolada</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
1985	68	1,50	791	1,42	859	1,42
1986	76	11,77	779	-1,51	855	-0,46
1987	82	7,30	771	-1,02	853	-0,23
1988	83	1,22	788	2,21	871	2,12
1989	93	12,05	809	2,67	902	3,56
1990	95	2,16	823	1,74	918	1,78
1991	99	4,22	794	-3,52	893	-2,72
1992	106	7,08	787	-0,88	893	-
1993	114	7,55	759	-3,55	873	-2,23
1994	127	11,41	724	-4,60	851	-2,52
1995	135	6,30	759	4,84	894	5,06

**Fonte:** elaborada com base nos dados do INEP.

Levando-se em conta o período de 1985 a 1995, verifica-se que o crescimento total das instituições foi pequeno, ficando na margem de 4,08%, enquanto que o crescimento no período anterior, de 1964 a 1985, chegou à casa dos 83,79%. De acordo com os dados estatísticos apresentados, pode-se inferir que a Nova República procurou manter a universidade como locus prioritário de formação e a instituição isolada como sua exceção, conforme demonstram os percentuais de expansão apresentados no período, uma vez que as universidades cresceram 98,53% e as instituições isoladas apresentaram retração de 4,04%.

No entanto, as instituições privadas tiveram um crescimento superior ao das instituições públicas, pois enquanto as universidades privadas mais do que triplicaram, as universidades públicas não chegaram a duplicar. Em se tratando das instituições isoladas, observa-se que o índice de retração das instituições públicas foi bem maior do que o efetivado pelas instituições privadas, conforme apresentado na Tabela 6. Esses fatos justificam a centralidade da discussão entre o espaço público e o privado presente no contexto da Constituinte, explicitada por Pinheiro (1996), e que se mantém após 1995, período em que se engendra a avaliação em grande escala no ensino superior.

Observa-se que, em virtude do processo de transição do governo federal, com a passagem do regime militar para a Nova República, os mecanismos de regulação adotados no período anterior que induziam a retração das instituições deixaram de existir. Nesse sentido, com a expansão do ensino privado, mais uma vez o Conselho Federal de Educação passa a ser alvo de críticas, colocando a relação entre público e privado no centro das discussões sobre a qualidade do ensino superior.

As críticas em relação ao Conselho Federal de Educação incorrem na necessidade de demarcar a qualidade para as instituições privadas, que estariam diante da lógica empresarial e da competição, por sua própria natureza e, portanto, a qualidade dessas instituições deveria ser avaliada pelo Estado, dentro do processo de regulação existente. As instituições públicas estariam atendendo aos pressupostos de qualidade atinentes ao sistema público, portanto, serviriam como indicadores de qualidade para a elaboração do processo de avaliação. Nesse sentido, em “1994, o MEC reativa as Comissões de Especialistas, com a metodologia de avaliação *in loco* das condições de oferta dos cursos de graduação (corpo docente, infraestrutura e currículo) à semelhança da atuação da CAPES em relação à pós-graduação” (RAMOS; SAMPAIO, 2001, p. 110). Essas comissões são compostas por professores das universidades públicas e confessionais, seguindo o modelo da avaliação da CAPES.

Em síntese, a preocupação dos atores envolvidos nesse processo, como ANDES, CRUB (Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras) e ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior), estava relacionada à expansão do sistema privado que poderia vir a fragilizar o controle da qualidade existente, o que demandaria a necessidade de se rever o processo de avaliação e controle dessa qualidade. A tabela 7, a seguir exposta, apresenta os dados dessa expansão:

**Tabela 7** – Número de universidades e instituições isoladas, no Brasil, e percentuais de crescimento dessas instituições, no período de 1985 a 1995.

Universidade					Faculdades Integradas e Centros Universitários				Estabelecimentos Isolados			
	Publ.	%	Priv.	%	Publ.	%	Priv.	%	Publ.	%	Priv.	%
1985	48	-	20	-	1	-	58	-	184	-	548	-
1986	49	2,09	27	35	2	100	63	8,63	212	15,22	502	-8,39
1987	53	8,17	29	7,41	-	-100	66	4,77	187	-11,79	518	3,19
1988	52	-1,88	31	6,90	1	100	66	-	180	-3,74	541	4,45
1989	54	3,85	39	25,81	-	-100	64	-3,02	166	-7,77	579	7,03
1990	55	1,86	40	2,57	-	-	74	15,63	167	0,61	582	0,52
1991	59	7,28	40	-	3	100	82	10,82	160	-4,19	549	-5,67
1992	60	1,70	46	15	3	-	81	-1,21	164	2,50	539	-1,82
1993	61	1,67	53	15,22	3	-	85	4,94	157	-4,26	514	-4,63
1994	68	11,48	59	11,33	3	-	84	-1,17	147	-6,36	490	-4,66
1995	72	5,89	63	6,78	10	233,34	101	20,24	128	-12,92	520	6,13

**Fonte:** Elaborada com base nos dados do INEP.

A expansão do ensino privado se deu em meio à crise econômica em que se encontrava o Brasil ao final da gestão militar e as incertezas de perspectivas que apontassem a concretização da democratização da educação. Esse cenário introduziu a relação entre o público e o privado na centralidade das discussões e embates que permearam o processo de elaboração da Constituição Federal, que vai marcar todo esse período, conforme apontado por Pinheiro (1996):

Na Constituinte, além dessas questões terem retornado, o ponto alto do conflito recaiu novamente sobre o problema dos recursos que, desta vez, apareceu camuflado na questão conceitual, ou seja do questionamento do conceito de público ligado ao Estado. Aproveitando-se do enfraquecimento da rede pública e da perda da sua qualidade no decorrer do regime militar, o setor privado procurou se revestir de público para se legitimar no campo educacional. A apropriação do conceito de público era o que estava faltando nessa briga secular. O uso do conceito de público foi assim a roupa nova com a qual se apresentou o conflito na Constituinte (PINHEIRO, 1996, p. 287).

A questão da falta de qualidade das instituições de ensino superior e do avanço das instituições privadas foi se acirrando no debate acadêmico, gerando discussões acerca de questões específicas como financiamento, descentralização e autonomia (SCHWARTZMAN, S, 1990), o que colocava mais uma vez a avaliação no centro das discussões. Em 1986, o CRUB passa a cobrar dos organismos governamentais a implementação da avaliação institucional, segundo Paul, Ribeiro e Pilatti (1990):

O CRUB retomava assim uma discussão iniciada em novembro de 1985 com a publicação do Relatório Final elaborado pela Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. Diagnosticando a ‘ausência de parâmetros’ como ‘um dos problemas mais graves do ensino superior brasileiro’ e apostando numa ‘crescente consciência sobre a necessidade de desenvolver sistemas de avaliação’, a Comissão entendia ‘cabem ao CFE, uma vez renovado nos termos por ela propostos, a missão de tomar a iniciativa e dar legitimidade e respeitabilidade aos processos de avaliação’ (PAUL; RIBEIRO; PILATTI, 1990, p. 2).

No entanto, os autores sinalizam para a grande polêmica que foi gerada em torno da avaliação, uma vez que o próprio Ministério não acatou as recomendações prescritas nesse Relatório, o que implicou a criação, em 1986, de um novo grupo de trabalho para tratar da questão, o GERES (Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior), que também apontava para a necessidade da avaliação como mecanismo de viabilização da autonomia institucional. O Relatório do GERES foi ainda mais polêmico, dividindo a comunidade acadêmica entre os totalmente favoráveis e outros inteiramente contrários, conforme afirmam Paul, Ribeiro e Pilatti:

[...]. A acalorada polêmica, pela dimensão que tomou, parece ter funcionado como um freio à discussão mais específica da problemática da avaliação. Daí o espaço de mais de um ano entre as intenções do Ministério, proclamadas na reunião do CRUB, e o desencadeamento do processo em setembro de 1987, com a realização, em Brasília, do Encontro Internacional sobre Avaliação de Ensino Superior, momento a partir do qual a SESU tomou a si a responsabilidade de coordenar uma programação de estudos e debates sobre a temática da avaliação (PAUL; RIBEIRO; PILATTI, 1990, p. 2).

O que ocorreu no período foram algumas iniciativas incipientes, uma vez que havia um descompasso entre “a vontade explicitada da SESu de um amplo apoio às atividades de avaliação e a modéstia dos recursos aplicados nesse setor” (PAUL; RIBEIRO; PILATTI, 1990, p. 18).

No entanto, a sociedade acadêmica representada, particularmente, por CRUB, ANDES e ANDIFES, continuou exigindo do governo a definição de uma política educacional para o

setor. É nesse momento que a avaliação institucional é apontada como um instrumento capaz de equacionar as críticas apontadas para a qualidade do setor, possibilitando gerar qualidade por meio do controle da quantidade, intermediada pela ampliação do controle público das instituições. Conforme se pode extrair da transcrição do discurso do então Secretário de Ensino Superior do MEC no Seminário “A avaliação no ensino superior: experiências, desdobramentos e perspectivas de institucionalização” promovido pela SESu/MEC e NUPES/USP, em novembro de 1989:

Os primeiros cinco anos desta década são marcados pelo clima de perplexidade que toma conta do cenário: desaparecem, no bojo de uma crise econômica sem precedentes na história recente do País, as diretrizes políticas para a educação, de modo geral, e, em particular, para o ensino superior; insidiosamente, o ambiente universitário é contaminado pelo debate sobre a ‘redemocratização’ política do País. Primeiro passo para uma certa ‘partidarização’ dos movimentos organizados por professores, alunos e pessoal técnico-administrativo; agravam-se os problemas de custeio das atividades de manutenção e de gestão político-administrativa dos seus dirigentes. Contrapondo-se a isso, emergem propostas de análise do quadro atual, a principal delas consubstanciada no tema da avaliação institucional como instrumento de apoio a processos internos de planejamento e controle e a um novo diálogo entre as instituições, os organismos governamentais e a sociedade (grifos, nossos, NEIVA<sup>29</sup>, 1990, p. 31).

Enquanto no regime militar a preocupação estava voltada para o credenciamento de instituição e autorização de cursos, a Nova República centraliza a discussão na avaliação institucional interna, como instrumento capaz de alimentar o planejamento do sistema, conforme explicitado no discurso de Neiva (1990), já mencionado. Também, pode-se apontar que a formulação da política no regime militar ficou absolutamente a cargo do Ministério da Educação, por meio do DAU, e posteriormente SESu. Já na Nova República verifica-se a participação de outros atores na conformação da sistemática de avaliação, como a forte presença do CRUB, do ANDES e da ANDIFES.

Nessa perspectiva foi criado o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), em 1993. O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), foi criado em julho de 1993, quando o Ministério da Educação e Cultura (MEC) criou a Comissão Nacional de Avaliação e seu Comitê Assessor. A Andifes também criou o seu Projeto de Avaliação que iria subsidiar o Paiub que se iniciou a partir de 1994. A partir daí, o Paiub ganhou novas características através dos decretos n. 2026, de 10 de outubro de 1996, e n. 2306, de 19 de agosto de 1997, e da portaria do MEC n 302, de 7 de abril de 1998 (SOARES, 2003, p. 8).

---

<sup>29</sup> Cláudio Cordeiro Neiva era o Secretário da SESu/MEC nesse período e Carlos Côrrea de Menezes Sant’anna era o Ministro da Educação.

Além da participação das entidades representativas da sociedade acadêmica, a conformação do PAIUB partiu da experiência exitosa de algumas universidades públicas como a Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Essas experiências foram consideradas exitosas na medida em que instauraram um clima favorável para o início de um processo de avaliação mais amplo que permitisse a construção de padrões e indicadores de avaliação, em uma linguagem comum para todas as instituições de ensino do país, permitindo comparabilidade (RISTOFF, 2000). Ainda segundo Dias Sobrinho (2003):

[...].Este programa resultou de um amplo acordo entre as instituições de educação superior, de todas as naturezas jurídicas ou administrativas e de todos os quadrantes do país, com as autoridades do Ministério da Educação, no ano de 1993. Pode ser considerado um modelo ou enfoque de avaliação, pois comporta, de forma consistente e coerente, concepções, princípios e metodologias de avaliação (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 82).

Ristoff (2000) sinaliza para a existência de um contexto favorável à avaliação institucional, nos moldes propostos pelo PAIUB, na administração de Murilo Hingel<sup>30</sup> no Ministério da Educação. Segundo esse autor:

A verdade é que, durante os anos de 1993 e 1994, o país viveu um momento realmente histórico no tocante à avaliação. As iniciativas da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), da Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), dos Fóruns de Pró-Reitores de Graduação e Planejamento encontraram eco na equipe, ideologicamente plural do MEC. Este passou a exercer o papel não de condutor do processo, mas de articulador de viabilizador e, por fim, de financiador. E isto talvez esteja fazendo toda a diferença (RISTOFF, 2000, p. 38).

Sobre os impactos do PAIUB, a Comissão Especial de Avaliação (2003) menciona que “Embora sua experiência tenha sido curta, conseguiu dar legitimidade à cultura de avaliação e promover mudanças visíveis na dinâmica universitária” (p. 17). Embora essa comissão não tenha explicitado de fato que mudanças ocorreram na dinâmica universitária, é possível compreender sua permanência, mesmo que secundarizada na política implantada no período de 1995 a 2002, pela construção de uma cultura de avaliação no contexto nacional e pelo envolvimento das instituições e dos órgãos gestores da educação.

Cumpram-se apontar, no entanto, um certo descompasso entre o discurso oficial, retratado

---

<sup>30</sup> Murilo Hingel foi ministro da educação no período de 01/10/1992 a 01/01/1995.



por NEIVA (1990) o qual sinalizava a prioridade para o binômio planejamento-avaliação e a efetiva implantação do PAIUB, pois há indicadores que explicitam o contexto da implantação da avaliação que visou a atender mais à pressão da sociedade organizada, do que retroalimentar o sistema e orientar as políticas educacionais, uma vez que os resultados do PAIUB permaneceram no âmbito interno das instituições, sobretudo das públicas, não explicitando a diferenciação na qualidade existente entre as instituições públicas e privadas, que constitui no centro das discussões. Nesse sentido, Cardoso (1989) alerta que

Os ‘processos avaliativos’ seriam o principal instrumento para o desenvolvimento de um ‘mercado de qualidade’. E o que deixa absolutamente explícito que o discurso do planejamento racional, que visa a organização, não distingue se esta é uma empresa privada, uma instituição pública, ou uma universidade, [...] (CARDOSO, 1989, p. 126).

Com isso, pode-se inferir que houve uma ruptura na formulação da política que previa a interação entre planejamento e o processo de avaliação, de forma a enfatizar a avaliação. Essa ruptura ocorreu não só na instância governamental, mas também no contexto das instituições que passaram a conceber a avaliação como o principal instrumento de gestão da qualidade. A ênfase na avaliação em detrimento do planejamento, operada no período de 1995 a 2002, é construída desde o período da Nova República.

Cunha (2000) revela que no início da implementação do PAIUB houve desconfiança por parte das instituições e, inclusive, dos sindicatos dos docentes e dos funcionários, sobre a intencionalidade do governo com sua aplicação. Apesar desse fato, houve adesão de parte significativa das instituições públicas, sem, contudo, atingir as instituições privadas, que eram a maioria. Segundo Cunha (2000):

Apesar das desconfianças, em agosto de 1996 o Paiub já contava com a adesão de 94 universidades, das quais 38 federais e 22 estaduais, que receberam do MEC recursos financeiros para cobrir parte dos gastos com os projetos de auto-avaliação (CUNHA, 2000, p. 190).

A partir dessas considerações, é possível afirmar que a sistemática de avaliação da Nova República que se apoiava na avaliação institucional interna não gera o impacto esperado junto à sociedade civil. Deixa espaços para a constituição do ENC como um novo modelo de avaliação, que permite comparações e a distinção de resultados entre instituições públicas e privadas sem, no entanto, extinguir oficialmente o PAIUB, como um dos instrumentos de avaliação do sistema, alterando o foco avaliativo que se desloca da análise institucional e

passa para a análise dos cursos.

### *1.2.3 O Período de 1995 a 2002: a Qualidade com Quantidade*

Em 1995 é editada a Lei nº 9.131, em 24 de novembro, alterando as atribuições do Conselho Federal de Educação, inclusive a sua denominação que passa a ser Conselho Nacional de Educação, e criando o Exame Nacional de Curso<sup>31</sup>, constituindo-se este no principal instrumento de avaliação do ensino superior no período de 1995 a 2002 (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 77).

A sistemática de avaliação nesse período é constituída por um amplo processo de regulamentação que inclui leis, decretos, portarias, resoluções de diversos órgãos e instâncias da administração educacional, referente ao sistema federal de ensino superior. A ênfase desse processo está na avaliação de cursos, sobretudo focada na análise de resultados (CUNHA, 2002; NASCIMENTO; LASSANCE, 1999). Por essas questões, atrelada ao fato da expansão de instituições, cursos e vagas, essa sistemática recebe forte crítica da sociedade acadêmica que, em síntese, pode ser retratada pela transcrição abaixo:

[...]. É indubitável que o Exame Nacional de Cursos tem uma grande capacidade de organização do sistema e fiscalização das instituições. Mas é criticado exatamente porque funciona como fiscalizador e controlador, e não como instrumento de melhoria educativa. É visto com grande desconfiança pelos acadêmicos mais comprometidos com as funções públicas da educação pelo fato de estabelecer esquemas hierarquizadores das instituições e cursos, para informação dos clientes e consumidores do mercado educacional e das autoridades. É especialmente criticado pelos educadores em virtude da usurpação do currículo que ele efetua e da conseqüente desprofissionalização do magistério. Segundo estes argumentos, o Provão é um elemento da privatização e só interessa às forças do mercado (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 114- 115).

Nesse sentido, as críticas incidem na questão da privatização do ensino superior, uma vez que a avaliação foi indutora da expansão de instituições, vagas e cursos vinculados a mantenedoras privadas (CATANI, OLIVEIRA, 2000). Os dados estatísticos apontam a abertura, paulatina, desse nível de educação para o mercado privado, desde a reforma de 1968, conforme disposto nas Tabelas 3 e 7, apresentadas. No entanto, a massificação do ensino superior brasileiro ocorre mais visivelmente a partir de 1995 (DIAS SOBRINHO,

---

<sup>31</sup> Anota-se em relação ao ENC que “a rigor, a lei n. 9.131/95 não usa essa denominação, que só veio a ser empregada pela portaria MEC 249/96, que estipulou os procedimentos a serem adotados” (CUNHA, 2002, p. 81).

2003), pois até então a expansão processada atendia as elites, uma vez que, ainda em 2000, menos de 12% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos eram atendidos (BRASIL, 2001a). A massificação do ensino superior brasileiro vai ocorrer simultaneamente à tônica da avaliação no contexto das políticas educacionais, quando se intenta ampliar a porcentagem de jovens atendidos.

Apesar dos índices de expansão e da crítica a esse processo presente na literatura da área do ensino superior, sua continuidade se mantém na medida em que o ENC, atrelado às avaliações de autorização e reconhecimento de cursos, vem possibilitando aos órgãos gestores afirmar que a expansão está condicionada a uma boa qualidade dos cursos e instituições, sob pena de fechamento daqueles que não atendem ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pelas comissões de especialistas.

Os dados constantes na Tabela 8, a seguir exposta, refletem esse processo:

**Tabela 8** – Número de instituições de ensino superior, no Brasil, por classificação, e porcentagem de crescimento, no período de 1994 a 2003.

	Universidade	Cresc. %	Centro Universitário	Cresc. %	Instituição Isolada	Cresc. %	Nº Total	Cresc. %
1995	135	-	-	-	759	-	894	-
1996	136	0,75	-	-	786	3,56	922	3,14
1997	150	10,30	-	-	750	-4,58	900	-2,38
1998	153	2,00	-	-	820	9,34	973	8,12
1999	155	1,31	39	-	903	10,13	1097	12,75
2000	156	0,65	50	28,21	976	8,09	1182	7,75
2001	156	-	66	32,00	1169	19,68	1391	17,69
2002	162	3,85	77	16,67	1398	19,59	1637	17,69
2003	163	0,62	81	5,20	1615	15,53	1859	13,57

**Fonte:** elaborada com base nos dados do INEP.

Conforme retratado na Tabela 8, o período em tela apresentou um aumento no número absoluto de instituições que aponta um incremento de 28 universidades, 42 centros universitários e 965 faculdades, o que representa um aumento superior ao dobro das instituições existentes, considerando-se um período de oito anos. Esses dados traduzem a essência da concepção de ensino superior que incide nas faculdades como a instituição

representativa do setor. Com isso percebe-se uma ruptura no conceito de qualidade para o ensino superior concebido no período de 1968 a 1988, quando se aponta a relação entre ensino, pesquisa e extensão como indicador de qualidade para o ensino superior, exigida apenas para as universidades.

Os números apresentados sinalizam a separação entre os conceitos de universidade e de ensino superior, explicitando uma inversão no sentido de que a formação em faculdades, notadamente privadas, deixa de ser uma exceção e passa a ser a regra da política do ensino superior, apesar do cenário de diversidade institucional existente. As universidades, especialmente as públicas, deixam de ser o lócus privilegiado de formação e cedem seu espaço para as faculdades privadas. Esse fenômeno é identificado por Dourado, Catani e Oliveira (2003) como massificação, pois,

O processo expansionista da educação superior indica, portanto, que as políticas empreendidas caracterizam-se pelo caráter excludente e instituidor de espaços diferenciados, tendo-se efetivado, historicamente, pela privatização desse nível de ensino. Merece destaque a esse respeito a excessiva concentração das IES na Região Sudeste do país, tendência que se intensificou na segunda metade da década de 1990, sobretudo como expansão do setor privado mercantil (DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2003, p. 27).

Trindade (2002) afirma a existência de processos de massificação e de privatização do ensino superior em toda a América Latina, constituindo-se como as marcas do ensino superior na segunda metade do século XX. Em suas palavras,

Os dois traços dominantes na evolução da educação superior na América Latina, na segunda metade do século XX, podem ser resumidos em termos de massificação e privatização. O primeiro se traduz no rápido crescimento da matrícula no ensino superior, e o segundo na tendência generalizada de expansão das instituições privadas (TRINDADE, 2002, p. 165).

Os dados apresentados na Tabela 9 ilustram esses processos no contexto brasileiro:

**Tabela 9** – Número de universidades e instituições isoladas, no Brasil, e percentuais de crescimento dessas instituições, no Brasil, no período de 1995 a 2003.

	Universidade				Faculdades Integradas e Centros Universitários				Estabelecimentos Isolados			
	Publ.	%	Priv.	%	Publ.	%	Priv.	%	Publ.	%	Priv.	%
1995	72	-	63	-	10	-	101	-	128	-	520	-
1996	72	-	64	1,6	11	9,1	132	23,5	128	-	515	-1
1997	77	6,5	73	12,3	1	-1000	90	-46,7	133	3,8	526	2,1
1998	77	-	76	3,9	-	-	93	3,2	132	-0,8	595	11,6
1999	72	-6,5	83	8,4	2	200	111	16,2	118	-11,9	711	16,3
2000	71	-1,4	85	1,2	3	33,3	137	19	102	-15,7	782	9,1
2001	71	-	85	-	4	25	161	15	108	5,6	962	18,7
2002	78	9	84	-1,2	6	33,33	176	8,5	111	2,7	1182	18,6
<b>2003</b>	79	-1,4	84	-	7	14,3	193	8,8	121	8,3	1375	14

**Fonte:** Elaborado com base em dados do INEP.

Embora as estatísticas sinalizem para a supremacia do número de matrículas em instituições privadas em relação às instituições públicas como fator decorrente já em 1970 (RAMOS; SAMPAIO, 2001, p.103), a quantidade de universidades privadas vai superar, em números absolutos, o número de universidades públicas só em 1999, conforme apresentado na Tabela 8. Esse dado é emblemático na medida em que vai significar a transformação completa do sistema federal de ensino superior efetivada pelo processo de massificação e privatização do ensino, produzindo a metamorfose das universidades públicas (CATANI, OLIVEIRA, 2002).

Esse dado representa um dos impactos da política de educação superior ao completar o primeiro período de gestão de Fernando Henrique Cardoso<sup>32</sup>. Observa-se que desde o início de sua gestão a avaliação tem sido apontada como um instrumento capaz de gerar expansão do ensino com qualidade, o que vem induzindo uma privatização do ensino superior.

Documentos oficiais da administração pública desse período têm indicado a avaliação como uma forma de controle da gestão administrativa, com a finalidade de mantê-la descentralizada e desburocratizada. Como forma de ilustrar essa questão pode-se observar o

<sup>32</sup> O período da primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso é de 1995 a 1998.

documento “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, publicado em novembro de 1995. Em essência esse documento de caráter administrativo mais amplo vai coincidir com as proposições constantes na Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que instituiu o ENC e apresentou a formulação da política do ensino superior para o período, tendo a avaliação como instrumento privilegiado dessa política.

A formulação da política de avaliação do ensino superior antecipou a aprovação da Lei nº 9.394 (LDB), publicada em 20 de dezembro de 1996, que já tramitava no Congresso Nacional, nesse período. Em outras palavras, “Esta lei antecipou a solução de questões em debate no processo de formulação da nova LDB, dentre elas o papel da União e de suas estruturas político-administrativa e normativa: MEC e Conselho Nacional de Educação” (FREITAS, 2004, p. 669-670). Entre os pontos importantes presentes nesse instrumento normativo há a concentração da avaliação no MEC, mais especificamente na SESu, retirando do CNE a condução desse processo. Essa medida inseriu-se no contexto de desburocratização e descentralização das ações governamentais destinadas à educação superior.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a Lei nº 9.131 foram publicados no mesmo período, novembro de 1995, representando concepções semelhantes, sobretudo quando focam a avaliação como instrumento central para o controle institucional.

A política processada nesse período proclamava a necessidade de se reformar o Estado. Reformar o Estado, para esse governo significava: “melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade” (BRASIL, 1995, p. 56). Para tanto, a avaliação era citada em quase todos os objetivos da Reforma como instrumento de controle gerencial, conforme se pode apreender pela análise desse documento:

Objetivos para o Núcleo Estratégico:

[...]. Para isto, modernizar a administração burocrática, que no núcleo estratégico ainda se justifica pela sua segurança e efetividade, através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho; [...]

Objetivos para as Atividades Exclusivas:

[...] – Fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas; [...]

Objetivos para os Serviços Não-Exclusivos:

[...]– Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por

parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social (grifos nossos, BRASIL, 1995, p. 57 – 58).

Em síntese, pode-se verificar que o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” propunha uma nova forma de gestão entre os sistemas e as instituições, tendo a avaliação como um instrumento privilegiado para o controle institucional. Para tanto, estabelecia-se uma nova relação entre Estado e sociedade e, conseqüentemente, entre o governo e as instituições “públicas”<sup>33</sup>. Essa lógica é mantida para todos os setores da política governamental, inclusive a educação.

Nesse sentido, a Lei<sup>34</sup> nº 9.131/95 vai expor os mesmos princípios gerenciais mais amplos, tendo o “controle remoto” das instituições como a base de fundamentação da política ora formulada, gerando uma nova relação entre o sistema federal de ensino e as instituições. Para tanto, adota-se a informação (sistema de informação estatística), a avaliação em larga escala (“provão”) e o monitoramento periódico (avaliação por pares para fins de autorização e reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições) como instrumentos de ação do Estado.

Nessa concepção, o planejamento passa a ser um instrumento secundarizado para o controle e gerenciamento das instituições de ensino superior, e releva-se o papel da avaliação. Freitas (2005), ao tratar da educação básica, informa que a avaliação educacional sempre esteve presente nos planos educacionais brasileiros, inclusive em 1930, no Manifesto dos Pioneiros da Educação. No entanto, o papel da avaliação foi se alargando em um movimento que parte da “destinação do âmbito (institucional/administrativo) do sistema para o âmbito da relação sistema/escola” (p. 47). Esse processo, no período de retorno à democracia, delineia um quadro que permite inferir que “[...], as tradicionais vias jurídico-legal e do planejamento

<sup>33</sup> O conceito de público nessa proposta ganha novos contornos, uma vez que se inclui a idéia do público não-estatal, que se refere àquelas instituições que embora privadas têm como objeto de atuação um interesse público. Podem ser mencionados como exemplos: museus, instituições de ensino, hospitais, etc. Nesse sentido, ver: Bresser Pereira, 1998.

<sup>34</sup> No que se refere à avaliação, a Lei nº 9.131/95 traz o seguinte texto:

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 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.

não mais eram suficientes para a regulação educacional no País” (FREITAS, 2005, p. 50). E, portanto, a avaliação passa a ser a via reguladora para o setor educacional (ibid, idem).

Em termos práticos, o formato de avaliação<sup>35</sup> introduzido pela Lei nº 9.131/95 contribuiu na consolidação da diversificação e diferenciação das instituições, com a concomitância de faculdades, institutos superiores, universidades, centros universitários, entre outras. A função do Estado incidiria no controle da qualidade das instituições, classificando-as de acordo com os requisitos atendidos, por meio da avaliação.

Para consolidar os princípios constantes na Lei nº 9.131/95, é publicado o Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, que “estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior”. Nessa norma são apontados os procedimentos básicos que vão compor a sistemática de avaliação nesse período, detalhando os instrumentos constantes na Lei nº 9.131/95, que passa a ditar as seguintes regras:

Art. 1º O processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior compreenderá os seguintes procedimentos:

I – análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino;

II – avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa extensão;

III – avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos;

IV – avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento.

O Decreto Presidencial<sup>36</sup> nº 2.026/96 menciona que caberá às comissões de especialistas estabelecer indicadores para o processo de avaliação (art. 5º). No entanto, direciona esses indicadores a pontos já definidos, presentes em seu artigo 6º, ainda fazendo

<sup>35</sup> Neste trabalho não se pretende conceituar avaliação, uma vez que se concorda com Ristoff (2003) ao explicitar que esta é “[...] uma questão mais complexa do que normalmente se imagina” (p.21). Portanto, acata-se o posicionamento de Fletcher (1995) que não diferencia avaliação de monitoramento, conforme se pode apreender de sua definição sobre avaliação, a seguir apresentada:

[...] A avaliação, como sistema de atividades, envolve três componentes estreitamente relacionados: (a) um levantamento periódico de informações; (b) a análise e (c) o aproveitamento dessas informações para orientar eventuais ações administrativas. Ou seja, um sistema de monitoramento requer um levantamento recorrente de informações a intervalos regulares e previsíveis com o propósito de produzir um juízo de valor sobre a condição, estado, direção ou taxa de crescimento de um sistema ou um de seus componentes no contexto das responsabilidades assumidas por uma cadeia administrativa de ação (P.98).

<sup>36</sup> O processo de elaboração de legislação e normas é atribuição do poder legislativo, conforme disposto no art. 59 da Constituição Federal, cabendo ao poder executivo dar início a esse processo, encaminhando ao legislativo projetos de lei. No entanto, é permitido ao executivo expedir decretos (art. 84, IV da CF), o que implica a não-submissão de seu conteúdo ao trâmite convencional da lei.



menção à adaptação dos indicadores constantes no artigo 3º, que trata das informações a serem coletadas pela SEDIAE (Secretaria de Avaliação de Informação Educacional), limitando a participação da comissão de especialistas no processo de avaliação à construção de indicadores a partir de pontos pré-estabelecidos, que seriam:

- a organização didático-pedagógica;
- a adequação das instalações físicas em geral;
- a adequação das instalações especiais, tais como laboratório, oficinas e outros ambientes indispensáveis à execução do currículo;
- a qualificação do corpo docente;
- as bibliotecas com atenção para o acervo bibliográfico, inclusive livro e periódicos, regime de funcionamento, modernização dos serviços e adequação ambiental;
- taxas de escolarização bruta e líquida;
- taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso;
- taxas de evasão e de produtividade;
- tempo médio para conclusão dos cursos;
- índice de qualificação do corpo docente;
- relação média de alunos por docente;
- tamanho médio das turmas;
- participação da despesa com ensino superior nas despesas públicas com educação;
- despesas públicas por aluno no ensino superior público;
- despesa por aluno em relação ao Produto Interno Bruto – PIB por habitante nos sistemas público e privado;
- proporção da despesa pública com a remuneração de professores.

Por esses indicadores é possível verificar a concepção de qualidade que permeia essa política de avaliação, uma vez que os indicadores relacionados, em essência, monitoram os insumos educacionais, preocupando-se com os resultados do processo e com a relação custo-benefício. Ao interpretar o conjunto dessa legislação, pode apreender que a qualidade a ser buscada é aquela passível de quantificação, visualizada a partir de indicadores que consideram as condições iniciais de oferta dos cursos. Essa modalidade de avaliação é identificada por

Fletcher (1995) como monitoramento de insumos, inclusive porque desconsidera indicadores relacionados ao processo de desenvolvimento do curso.

Segundo Fletcher (1995), a força do monitoramento de insumos está em “chamar a atenção para os casos mais agudos, bem abaixo do padrão, mas dificilmente essa modalidade de avaliação dá conta das diferenças que surgem entre alunos e escolas. [...]. Também promove a ilusão de que todas as escolas encontradas em conformidade forneçam uma educação de qualidade igual” (FLETCHER, 1995, p. 104).

A concepção de qualidade que se constrói nesse processo implica a existência de nuances na idéia de qualidade, de acordo com a organização administrativa de cada instituição, havendo um padrão que se estabelece pela base para cada uma delas. O diferencial de cada instituição seria observado pelos seus resultados verificados por meio do “provão”.

A “garantia de padrão de qualidade” presente na Constituição Federal (art. 206, VII) fica condicionada a parâmetros presentes em normas expressas e esparsas, ainda intermediadas por processos que distanciam os avaliadores das tomadas de decisões<sup>37</sup> sobre a realidade avaliada, uma vez que os relatórios das comissões de avaliação servem de subsídios para a decisão acerca dos processos de autorização ou reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições, podendo ser acatados ou não pelos órgãos gestores. Sobre os relatórios das comissões de avaliação caberiam recursos, julgados pelas comissões centrais de avaliação, o que permitiria o nivelamento da qualidade pela sua base, uma vez que os recursos contribuíam para fixar as exigências aos padrões mínimos, conforme estabelecido pelo Parecer CNE nº 1070/2001.

Destaque-se que, durante todo o período de 1995 a 2002, houve modificações e estruturações na sistemática de avaliação. Em 1997, sancionou-se o Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997; em 1998, homologou-se a Portaria Ministerial nº 302, de 7 de abril de 1998; em 2001, sancionou-se o Decreto Presidencial nº 3.860, de 9 de julho de 2001. Ainda, em 2002, houve a Portaria nº 990 do MEC que estabelece a avaliação das condições de ensino, em substituição à avaliação das condições de oferta. Além desses, há vários outros atos normativos que tratam da avaliação, o que permite caracterizar essa política como um “quebra-cabeça” (ROTHEN, 2003; CATANI; OLIVEIRA, 2000, p. 115), ou considerá-la fragmentada, parcial e atropelada (CUNHA, 2002, p. 89).

Esses procedimentos denotam o processo de implementação da política de avaliação adotada que implicou reajustes e reestruturações ao longo de todo o processo, permitindo

---

<sup>37</sup> Segundo ABROMOWICZ (1994), “[...] a ligação entre avaliadores e quem toma decisões contribui, decisivamente, para a utilização eficiente dos resultados da avaliação” (ABROMOWICZ, 1994, p. 81).

justificá-los pela busca de legitimação da política de avaliação no contexto da sociedade, uma vez que setores, como a ANDES, a UNE, a ABMES entre outros, apontaram críticas e boicotes ao processo, conforme inicialmente formulado. Esses procedimentos seriam compatíveis com a lógica do Estado no sentido de promover ações legitimadoras de sua ação.

As ações estatais incluem sempre ações reguladoras e legitimadoras, mas não necessariamente de uma forma coerente ou convergente. As diversas intervenções do Estado apresentam caráter contraditório. Para que não houvesse conflitos, a regulação deveria ser compatível com os grupos dominantes, e a legitimação deveria manter em níveis baixos a insatisfação dos grupos dominados, [...] (MARQUES, 1997, p. 84).

Em documentos e discursos, o Ministro da Educação da época, Paulo Renato Souza afirmava que a motivação para a adoção da política de avaliação estava atrelada à melhoria da qualidade do ensino, como segue:

Desde que assumiu, o governo do Presidente Fernando Henrique afirmou os pilares de sua política em relação ao ensino superior. Três são os pontos centrais dessa política: avaliação, autonomia universitária plena e melhoria do ensino. [...]. O Estado deve diminuir sua função credenciadora de instituições de ensino e aumentar sua função avaliadora do sistema. [...]. O aspecto mais importante da Lei n. 9.131 de novembro do ano passado não foi a instituição do Exame Nacional de Cursos, como um dos critérios de avaliação. Foi a necessidade do credenciamento periódico das instituições. Daí a necessidade da avaliação. É interessante que muito poucos analistas tenham destacado este aspecto. Ao longo do presente ano, desde o início do funcionamento do Conselho Nacional de Educação, todos os reconhecimentos de cursos estão sendo dados por cinco anos apenas e não de forma permanente como ocorria no passado. Acabaram-se os cartórios. A cada certo tempo o reconhecimento dos cursos, que dá validade aos diplomas emitidos, deverá ser renovado. Nesta oportunidade todos os indicadores objetivos de avaliação – incluindo o resultado do Exame Nacional de Cursos – deverão ser considerados (SOUZA, 1996, p. 29; grifos meus).

Jocimar Archangelo, consultor da Diretoria de Avaliação do Ensino Superior do INEP, também apontava que a motivação para a configuração do sistema de avaliação do ensino superior incidia na qualidade educacional, conforme se pode apreender da transcrição abaixo:

Amparado na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que consagra a prática avaliativa como instrumento de decisão sobre as ações que visam à melhoria da qualidade do ensino e estabelece que os cursos no país passem por processos periódicos de renovação de reconhecimento, o MEC vem construindo desde 1995 o Sistema Nacional de Avaliação de Ensino Superior, que terá como objetivo subsidiar o Conselho Nacional de Educação, oferecendo elementos necessários para a tomada de decisão no que diz respeito à renovação (ou não) do reconhecimento desses cursos. (ARCHANGELO, 1999, p. 42-43; grifos meus).

O Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, que “dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências”, além de proceder a modificações na sistemática de avaliação, detalhando e ampliando o foco dos procedimentos de avaliação, estabeleceu diferenciação para os critérios de credenciamento das instituições em faculdades, centros universitários e universidades. No que tangencia a avaliação, esse decreto traz indicadores de qualidade a compor os instrumentos de avaliação, e ainda desloca da SESu para o INEP a condução do processo. Ao tratar dos requisitos para a classificação das instituições ao mesmo tempo em que dispõe sobre a sistemática de avaliação, o Decreto nº 3.860/2001 reforça a classificação das instituições como tarefa do processo de avaliação, conforme se pode apreender pela análise do art. 17, a seguir exposto:

Art. 17. A avaliação de cursos e instituições de ensino superior será organizada e executada pelo INEP, compreendendo as seguintes ações:

I – avaliação dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior, por região e Unidade da Federação, segundo as áreas do conhecimento e a classificação das instituições de ensino superior, definidos no Sistema de Avaliação e Informação Educacional do INEP;

II – avaliação institucional do desempenho individual das instituições de ensino superior, considerando, pelo menos, os seguintes itens:

- a) grau de autonomia assegurado pela entidade mantenedora;
- b) plano de desenvolvimento institucional;
- c) independência acadêmica dos órgãos colegiados da instituição;
- d) capacidade de acesso a redes de comunicação e sistemas de informação;
- e) estrutura curricular adotada e sua adequação com as diretrizes curriculares nacionais de cursos de graduação.
- f) critérios e procedimentos adotados na avaliação do rendimento escolar;
- g) programas e ações de integração social;
- h) produção científica, tecnológica e cultural;
- i) condições de trabalho e qualificação docente;
- j) a auto-avaliação realizada pela instituição e as providências adotadas para saneamento de deficiências identificadas;
- l) os resultados de avaliações coordenadas pelo MEC;

III – avaliação dos cursos superiores, mediante a análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos e das condições de oferta de cursos superiores.

§ 1º A análise das condições de oferta de cursos superiores referida no inciso III será efetuada nos locais de funcionamento dos mesmos, por comissões de especialistas devidamente designadas, e considerará:

I - organização didático-pedagógica;

II - corpo docente, considerando principalmente a titulação, a experiência profissional, a estrutura da carreira, a jornada de trabalho e as condições de trabalho;

III - adequação das instalações físicas gerais e específicas, tais como laboratórios e outros ambientes e equipamentos integrados ao desenvolvimento do curso;

IV - bibliotecas, com atenção especial para o acervo especializado, inclusive o eletrônico, para as condições de acesso às redes de comunicação e para os

sistemas de informação, regime de funcionamento e modernização dos meios de atendimento.

§ 2o As avaliações realizadas pelo INEP subsidiarão os processos de credenciamento de instituições de ensino superior e de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores.

Também vale mencionar que esse decreto cria a figura do PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional), não extingue o PAIUB, reforça o ENC como instrumento privilegiado de avaliação do ensino superior, e mantém o sistema de informação, por meio de apresentação de estatísticas, como componente dessa política.

O referido decreto, ao criar o PDI, introduz no contexto institucional a prática do planejamento, que até então era uma tarefa dos órgãos centrais do governo. Mas ao introduzi-lo, fazem-no como uma dimensão da avaliação, reforçando sua importância como instrumento da gestão institucional, estabelecendo-a como procedimento mais importante do que o planejamento na gestão educacional, a exemplo do que já estava apontado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

A política de avaliação, formulada no conjunto da legislação esparsa mencionada, explicita a tônica na diversificação e diferenciação institucional como alternativa para a melhoria da qualidade da educação, construindo uma concepção de qualidade baseada na multiplicidade de sentidos, saindo da polarização que respaldava a política do regime militar entre a má qualidade e a boa qualidade para instituições e cursos, permitindo assim a expansão a partir de um padrão mínimo de qualidade para cada categoria administrativa.

Nesse sentido, a diversificação e a diferenciação institucional presentes na política educacional são consolidadas pela avaliação, que permite a constituição de qualidades distintas sem, contudo, explicitar o eixo diferenciador entre as instituições públicas e as privadas, que passam a ser avaliadas sob a mesma lógica, com os mesmos instrumentos e indicadores, mas com critérios diferenciados, a partir do modelo institucional pretendido. A qualidade passa a ser concebida pela ótica do mercado, que pressupõe que a quantidade maior de instituições amplia as condições de escolha para o usuário, imprimindo entre as instituições a competição como mecanismo de melhoria da qualidade.

Com isso, verifica-se que a avaliação contribuiu para um movimento inverso ao estabelecido na gestão militar<sup>38</sup>, pois enquanto nesse período observou-se queda na taxa de autorização de cursos, o período após 1995 apresentou taxas de elevação dos índices de

---

<sup>38</sup> Em 1962 a porcentagem de cursos autorizados era de 83,5%, enquanto que em 1980 a taxa de autorização de cursos era de 10,9%, conforme apresentado na Tabela 2. A queda na taxa de autorização de cursos incide sobretudo a partir de 1974, quando ocorrem as medidas restritivas induzidas por processo de avaliação.

autorização, conforme dados apresentados na Tabela 10, a seguir exposta:

**Tabela 10** – Resultados dos processos de autorização de cursos, ocorridos no período de 1996 a 2000.

ANO	PROTOCOLIZADOS	AUTORIZADOS	%
1996/1997	4.559	178	3,9
1998	1.829	334	18,3
1999	1.465	502	34,3
2000	1.179	804	68,2
<b>TOTAL</b>	9.032	1.818	20,1

**Fonte:** elaborada a partir de dados extraídos de: DEPES, 2000, p. 8

De acordo com os dados constantes na Tabela 10, foi crescente o índice de autorização de cursos, o que permite inferir que a política de avaliação adotada induziu o processo de expansão de cursos e instituições, apesar do processo de sistematização e regulamentação da avaliação implementado ao longo do período, por força de legislação esparsa. A qualidade nesse processo estaria concretizada na presença dos insumos educacionais.

O discurso dos gestores educacionais apresentava o processo de reconhecimento dos cursos como um mecanismo de avaliação, capaz de atuar como um instrumento de análise do funcionamento do curso, o que estaria viabilizando a qualidade educacional por meio de avaliações sistemáticas. Alertava-se, inclusive, para a possibilidade de fechamento de cursos, caso não atendessem aos padrões de qualidade estabelecidos pelas Comissões de Especialistas<sup>39</sup>. No entanto, parece que isso não se efetivou, pois o número de cursos que obteve reconhecimento está próximo do número de cursos que protocolizaram pedidos de reconhecimento, conforme exposto na Tabela 11:

<sup>39</sup> No segundo capítulo será detalhado o processo de construção dos padrões de qualidade pelas Comissões de Especialistas para os cursos de graduação do país, enquanto uma ação da SESu/MEC.

**Tabela 11** – Resultados dos processos de reconhecimento de cursos, no período de 1996 a 2000

ANO	PROTOCOLIZADOS	RECONHECIDOS	%
1996/1997	205	155	75,6
1998	222	114	51,4
1999	193	196	101,6
2000	264	234	88,6
<b>TOTAL</b>	884	699	79,1

**Fonte:** elaborada a partir de dados extraídos de: DEPES, 2000, p. 9

Levando-se em conta o tempo de tramitação dos processos junto ao MEC, pode-se inferir que a política implementada, aparentemente não atendeu aos princípios formulados<sup>40</sup>, uma vez que os cursos não foram fechados, pressupondo “boa” qualidade para todos. Analisando mais atentamente o papel da avaliação, pode-se observar que sua finalidade constituía um saneamento dos problemas e o fechamento dos cursos só se efetivaria em caso de desobediência às recomendações propostas. O que induzia as instituições a acatarem os princípios estabelecidos pelo órgão central, sob pena de fechamento do curso. Nesse caso, a penalidade não incidia na qualidade do curso, mas no não-acatamento às recomendações. Com isso, estabelece-se o processo de gestão do ensino superior por meio da avaliação. Esses fatos permitem estabelecer a seguinte reflexão: até que ponto a qualidade educacional foi tomada como objeto e motivação da política de avaliação implementada?

Em síntese, esses dados permitem concluir pela existência de uma ruptura com a concepção de qualidade pretendida nos períodos anteriores, a qual envolvia o regime militar e a Nova República, quando a avaliação era utilizada para conter a expansão de instituições e cursos, tendo como pressuposto a qualidade do ensino. No período em tela, que abarca os anos de 1995 a 2002, a expansão é induzida a partir da concepção de qualidade construída, que desassocia a quantidade como condição para a qualidade. Em outras palavras, admite-se a

<sup>40</sup> Segundo o DEPES (2000):

O reconhecimento de um curso superior tem prazo de validade que pode ser de até cinco anos. Pode, ainda, conduzir apenas à validação dos diplomas dos seus concluintes. Neste caso, o relatório deve determinar ações saneadoras a serem adotadas pela instituição, fixando um prazo, que varia de seis meses a um ano, antes que se proceda nova avaliação. Se essas ações não forem adotadas o curso é fechado e seus alunos transferidos para cursos com bom desempenho demonstrado nas avaliações do MEC. (p. 9).

hipótese de que é possível ter qualidade com quantidade. Diante dessa lógica, a avaliação ganha novos contornos, tornando-se mais complexa, uma vez que propicia a classificação das instituições e cursos em vários graus de qualidade (as instituições A, B, C, D e E definidas pelo ENC ou CMB, CB, CR e CI utilizadas nas avaliações de reconhecimento ou renovação de reconhecimento) e categorias distintas (Instituto Superior de Educação, Faculdade, Centro Universitário e Universidade), apontadas pelos critérios de avaliação para fins de credenciamento e credenciamento das instituições.

No entanto, o impacto positivo na melhoria da qualidade do ensino superior causado por essa sistemática não se constitui em uma unanimidade, conforme exposição de Catani, Oliveira e Dourado (2002):

A expansão acelerada do sistema de educação superior, sobretudo a partir de 1996, fez-se seguir da implementação de mecanismos de acompanhamento e controle do sistema que não estão sendo capazes de impedir a deterioração da qualidade de ensino. O sistema não está conseguindo ‘zelar pela qualidade’ da formação como promete e tampouco ‘controlar o ensino’ existente, no sentido de eliminar os cursos e fechar as instituições reconhecidamente incapazes de ofertar ensino de qualidade. A promessa governamental de ampliação da qualidade, mediante a ameaça de fechamento dos cursos, não vem se efetivando desde a implantação do Provão, em 1996. Na prática, nenhum curso ou IES teve as suas atividades encerradas, o que evidencia que a meta central a ser atingida é a da expansão acelerada da educação superior (CATANI; OLIVEIRA; DOURADO, 2002, p. 110).

Os Conselhos das Categorias Profissionais, como a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), o CNS (Conselho Nacional de Saúde), a ABENO (Associação Brasileira de Ensino de Odontologia) também questionam a qualidade dos alunos egressos dos cursos de graduação, passando a exigir maior participação no processo de autorização de cursos, como é o caso dos cursos de Direito, Medicina, Psicologia e Odontologia. A participação desses Conselhos está devidamente regulamentada por meio do conjunto das normas educacionais<sup>41</sup>, com vistas a monitorar a qualidade dos cursos que ora vêm sendo autorizados. Ainda, a OAB reestrutura os exames da Ordem, implantados desde 1971, consolidando essa sistemática como instrumento de garantia da qualidade que o mercado busca para o egresso no exercício profissional. Esses conselhos passam a explicitar o seu próprio referencial acerca da qualidade que se pretende para o egresso, o que por sua vez interfere no referencial da sociedade, contribuindo para a

---

<sup>41</sup> Nesse sentido ver o Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001, que determina a submissão da autorização de cursos de Medicina, Odontologia e Psicologia ao Conselho Nacional de Saúde (art. 27) e dos cursos jurídicos ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (art. 28), tanto para universidades como para as outras instituições de ensino superior.



formação de uma visão hegemônica de qualidade para o ensino superior, que se pauta na avaliação do rendimento dos alunos.

Em uma análise neo-institucionalista, pode-se mencionar que esses conselhos corporativos assemelham-se a “mediadores setoriais” e, portanto, contribuem para a construção da hegemonia de uma determinada política.

Estes atores cumprem uma função intelectual no interior do setor no sentido gramsciano do termo. Não se trata de produzir novas técnicas ou formas de intervenção, mas de elaborar uma visão da sociedade e do setor, um projeto sociocultural, e a partir dele estabelecer um campo normativo próprio. Não se trata também da produção de uma ideologia, mas de construir uma representação social a partir das práticas concretas existentes no setor e na sociedade (MARQUES, 1997, p. 86).

Diante desse quadro, busca-se evidenciar as concepções de qualidade que foram construídas nesse período.

### **1.3 A Autonomia Avaliada e a Gênese da Política de Avaliação da Educação Superior**

A política de ensino superior implementada no período de 1995 a 2002 viabilizou a diversificação de instituições e a institucionalização do controle da gestão da qualidade de ensino, concretizada em uma das formas de avaliação existentes<sup>42</sup>.

A Nova República procura investir no caráter modernizador<sup>43</sup> da universidade brasileira, o qual pode ser compreendido a partir da “perspectiva de que autonomia didático-científica da universidade deve estar subordinada ao critério de eficiência e ao controle finalístico da instituição pelo Estado” (CARDOSO, 1989, p. 119). Em síntese, a avaliação vai ser o ponto central no discurso da modernização do ensino superior, uma vez que seria capaz de gerar autonomia institucional ao mesmo tempo em que o Estado teria o controle sobre o produto gerado.

<sup>42</sup> A forma de avaliação existente no período de 1995 a 2002 teve como crítica o seu sentido neoliberal, uma vez que foi concebida como um instrumento de controle e incentivo, desfocando a sua essência que estaria em sua função formativa (DIAS SOBRINHO, 2003).

<sup>43</sup> O caráter modernizador pretendido para a universidade brasileira, tem como pressuposto o conceito de modernidade, assim concebido:

[...] a modernidade, nesta perspectiva, não é o conhecimento e o comando destas tecnologias que é privilégio de poucos, mas a convivência e a exposição a elas, das quais ninguém escapa. A estas características, que poderíamos chamar de estruturais, se somam outras do tipo valorativo, ou normativo; existe a expectativa de que as sociedades modernas sejam democráticas, que garantam as liberdades individuais, e que proporcionem a seus cidadãos, segurança, educação e bem-estar (SCHWARTZMAN, S. 1991, p. 3).

O conceito de autonomia<sup>44</sup>, nessa perspectiva, traria de forma implícita a idéia da ampliação da participação política da universidade no que tange a questões de descentralização e desconcentração de poder.

No entanto, a autonomia institucional atribuída às universidades refere-se a um espaço de liberdade limitada, consagrado pelo art. 207 da Constituição Federal, conforme exposto por Ranieri,

No que concerne à autonomia das universidades do sistema federal de ensino, anunciou-se na oportunidade a disposição do governo em conceder orçamento global às instituições, mediante transferência de recursos em duodécimos mensais; liberdade para definir política de pessoal; e estímulo à eficiência, auferida por meio de indicadores de resultados. As medidas, entretanto, não se efetivaram (RANIERI, 2000, p.56).

Nesse sentido, o Estado, ao pretender se modernizar, opta pelo ensino superior e não pela universidade, buscando a sua expansão a partir do discurso da qualidade. A avaliação nesse contexto passa a ser um instrumento capaz de gerar a expansão, concebida por um viés controlador e indutor de ações e resultados e, entre esses, a qualidade.

A construção da modernidade implícita à política de ensino superior perpassa pela tentativa de se casar autonomia institucional de forma subordinada a controle, o que pressupõe uma aparente incoerência, uma vez que “autonomia” e “controle” seriam conceitos que representam ações opostas. No entanto, a construção desses conceitos no cenário nacional, envolvida pelas questões políticas, econômicas e sociais do contexto brasileiro, permite a junção de autonomia com controle, gerando o que Cury (1998) chamaria de “autonomia universitária avaliada”.

---

<sup>44</sup> Segundo Martins (2001):

É importante salientar que o conceito de autonomia aparece na literatura acadêmica, em alguns casos vinculado à idéia de participação social e, em outros, vinculado à idéia de ampliação da participação política no que tange a questões de descentralização e desconcentração de poder. A idéia de participação política e social é discutida, via de regra, no âmbito da teoria política, tendo sido largamente assimilada pelas teorias de administração de empresas e de escolas. A discussão sobre o desenvolvimento e o exercício da autonomia no âmbito da política implica uma discussão sobre a própria construção da noção de democracia desde Rousseau, para quem o princípio inspirador do pensamento democrático sempre foi a liberdade, entendida como autonomia, isto é, como a capacidade de uma sociedade de dar leis a si própria, promovendo a perfeita identificação entre quem dá e quem recebe uma regra de conduta, eliminando, dessa forma, a tradicional distinção entre governados e governantes sobre a qual se fundou todo o pensamento político moderno (MARTINS, 2001, p.18).

A junção da autonomia com o controle se constitui em mais uma tensão do campo do ensino superior até dar origem à “autonomia avaliada”, que prevaleceu no âmbito das ações governamentais.

Esse princípio vai estar explicitado no texto da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), que se estrutura em torno de dois princípios básicos: a avaliação e a autonomia (CURY, 1998), descritos nos artigos 46, 53 e 54, da referida norma legal.

O conceito de autonomia assume contornos particularizados na Constituição Federal, conforme prescreve o art. 207: “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial [...]”. A tensão surge à medida que a autonomia passa a ser vista de forma oposta aos ideais consagrados no espaço acadêmico, que pressupunha a tomada de decisão pelas próprias universidades, como maior liberdade para aplicação de seus recursos.

O governo chegou a encaminhar às universidades federais, em 1999, o documento “Autonomia Universitária”, sendo considerado tímido e aquém do esperado (RANIERI, 2000).

Segundo Ranieri (2000),

No sistema federal permanece a dependência administrativa em relação ao Ministério da Educação, não tendo se implementado, efetivamente, qualquer mecanismo de financiamento que atribuisse às instituições a responsabilidade de gestão eficiente em face de seus fins. De resto, ainda que novos mecanismos de avaliação tenham sido introduzidos no sistema educacional, a bem da divulgação da qualidade da atividade de ensino, na esfera pública não parece que tenham redundado em estímulos à melhoria do ensino, ou em benefícios concretos às instituições; na esfera privada, o exame nacional de cursos em especial constituiu um elemento informador para o mercado (RANIERI, 2000, p. 62).

Críticas de outra ordem também foram tecidas à chamada autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira. Chauí (2001) critica esse processo, desvelando a aparente autonomia das instituições públicas, imbricada ao processo de avaliação:

A heteronomia da universidade autônoma é visível a olho nu: o aumento insano de horas-aula, a diminuição do tempo para mestrados e doutorados, a avaliação pela quantidade de publicações, colóquios e congressos, a multiplicação de comissões e relatórios etc. Virada para seu próprio umbigo, mas sem saber onde este se encontra, a universidade operacional opera e por isso mesmo não age. Não surpreende, então, que esse operar coopere para sua contínua desmoralização pública e degradação interna (CHAUÍ, 2001, p. 190).

A avaliação, como um processo de controle, vem sendo tecida por várias questões históricas, inclusive já apontadas anteriormente, como a massificação e a privatização do ensino superior, decorrentes, além de outros fatores culturais e sociais, da crise do Estado. Essa crise se torna mais evidente no início da Nova República, conforme explicita Diniz (1997):

A incapacidade demonstrada pelos três primeiros governos da Nova República na administração da crise econômica e social do país levou a que a questão da crise de governabilidade assumisse o primeiro plano da agenda pública. A percepção da intratabilidade de problemas como a inflação, o déficit público, a desigualdade e a exclusão social, entre outros, gerou uma crescente perda de credibilidade do governo e das instituições políticas em geral, corroendo os fatores capazes de garantir a legitimidade do sistema político (DINIZ, 1997, p.45).

Diante desse quadro, as instituições públicas de uma forma geral passaram por um processo de desmoralização pública, inclusive a universidade, conforme foi apontado por Chauí (2001). Um exemplo desse processo pode ser sentido na campanha presidencial de 1989, que culminou na eleição de Fernando Collor de Melo, que adotava em seu discurso a “caça aos marajás” do serviço público, referindo-se aos funcionários públicos, diante de temas como modernização, reforma administrativa, desburocratização e o combate à corrupção no serviço público, ocasionando consequências para todo o serviço público federal, conforme explicam Azevedo e Andrade (1997):

Resultante dessa implementação desastrosa e das perspectivas negativas que se antecipavam no futuro imediato, criou-se um clima de terror e negativismo no funcionalismo público que acelerou aposentadorias, desfalcando de recursos técnicos valiosas agências até então consideradas ‘ilhas’ de modernidade dentro do setor público, como foi o caso da Receita Federal. Além disso, o dismantelamento da máquina pública federal – fenômeno hoje consensualmente reconhecido – foi agravado por outras medidas, como as que tendiam a fechar órgãos ou a cortar gastos com pessoal considerado desnecessário (AZEVEDO; ANDRADE, 1997, p. 65).

Essas consequências atingiram a universidade pública e, ainda, colocaram-na como foco de observação da sociedade, com a finalidade de controle e prestação de contas, o chamado *accountability*<sup>45</sup>. Diante desse quadro, viabilizou-se uma concepção de avaliação entendida por controle e regulação, na medida em que vai informando a sociedade sobre os

---

<sup>45</sup> Não se quer afirmar que a universidade não deva prestar contas à sociedade. O objetivo de tratar essa questão neste momento é o de ressaltar um certo desvio na concepção da prestação de contas, entendida estritamente pela lógica do mercado para uma avaliação das instituições públicas.

resultados do processo de avaliação, induzindo comparações sem explicitar as condições que as fundamentariam. A título de exemplificação pode-se mencionar o artigo denominado “Os improdutivos da USP”, que divulgava uma lista classificando os docentes da USP (Universidade de São Paulo) em “improdutivos”, publicado em fevereiro de 1988 pelo Jornal Folha de S. Paulo<sup>46</sup> (CHAUÍ, 2001, p. 79).

Esse cenário gerou no campo do ensino superior as bases para a implantação de uma nova forma de gestão, tendo a avaliação como instrumento e a autonomia relativa, consagrada pelo art. 207 da Constituição Federal, como um pressuposto. Essa nova forma de gestão do ensino superior é uma das conseqüências da reforma do Estado, que se traduz em todos os setores governamentais, inclusive na educação (AZEVEDO, 1997).

A ressignificação da gestão governamental, refletida no ensino superior, está relacionada com o processo mais amplo de reforma do Estado, a partir de sua *governance*<sup>47</sup>, envolvendo todas as áreas das políticas públicas, inclusive a educacional. Conforme exposição de Diniz (1997):

[...] colocam em evidência a necessidade de se definirem novas formas de gestão, mediante a criação de mecanismos e instrumentos que viabilizem a cooperação, a negociação e a busca de consenso. Trata-se de uma mudança de enfoque, capaz de ampliar as condições de eficácia governamental. Esta não deve, como no passado ocorreu, ser entendida exclusivamente em termos de centralização e expansão do poder estatal. O que se requer não é um Estado forte, no antigo sentido do termo, qual seja, Estado com plenos poderes, insulado e dotado de força para tutelar a sociedade. Essa conotação, que se traduz em Estado onipotente e centralizador, está historicamente esgotada, dadas as grandes transformações ocorridas a partir do início da década de 1980. As novas condições pressupõem um Estado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções e transferir responsabilidades, mantendo, ao mesmo tempo, instrumentos de supervisão e controle (DINIZ, 1997, p. 36).

Nesse sentido, a avaliação passa a ser implementada como um dos instrumentos capazes de modernizar o sistema educacional, que se coaduna com a nova forma de gestão governamental, caracterizada por flexibilidade e estratégias de descentralização de funções e de transferência de responsabilidades, mantendo ao mesmo tempo o seu poder de supervisão e controle (ADRIÃO, 2001). Descentralização e flexibilização são incorporadas na política de educação superior sob o manto da autonomia, que passa a ser efetivada em alguns aspectos

<sup>46</sup> Sobre essa questão, vide: “A lista dos improdutivos”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. a-17, 05/03/1988 e “Os improdutivos da USP”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. A-2, 21/02/1988.

<sup>47</sup> Segundo Diniz (1997) “[...], a discussão atual em torno do conceito de *governance* ultrapassaria os aspectos estritamente ligados ao *modus operandi* das políticas, vindo a englobar questões mais amplas relativas a padrões de coordenação e de cooperação entre atores sociais e políticos” (DINIZ, 1997, p. 38).

como o didático-científico, o administrativo e de gestão financeira e patrimonial, o que permite o controle dos resultados, sob a forma de “controles remotos” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 875).

A gestão por “controles remotos”, viabilizada pela avaliação dos sistemas de ensino, é explicitada por Souza e Oliveira (2003) da seguinte forma:

Dentro dessa lógica, a avaliação encerra duas potencialidades bastante funcionais. De um lado, torna-se peça central nos mecanismos de controle, que se deslocam dos processos para os produtos, transferindo-se o mecanismo de controle das estruturas intermediárias para a ponta, via testagens sistêmicas, os ‘controles remotos’. Não importa como ocorre o processo ensino-aprendizagem, desde que ocorra. O controle por meio de pesadas estruturas organizacionais, que ademais demandam corpos de funcionários especializados (os ‘supervisores’) torna-se desnecessário, sendo substituído por processos avaliativos que verificam o produto da ação da escola, certificando sua ‘qualidade’. De outro, a avaliação legítima ‘valorações’ úteis à indução de procedimentos competitivos entre escolas e sistemas para melhorar pontuações e *rankings*, definidos basicamente pelos desempenhos em instrumentos de avaliação em larga escala (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 875).

A avaliação nessa perspectiva se traduz em um mecanismo de controle, uma vez que informa os resultados do processo educacional, ao mesmo tempo em que induz as instituições a alterarem os seus processos educacionais para atender aos resultados esperados. Dessa forma, a autonomia institucional fica mascarada em aparentes decisões, forjadas a partir da busca pelos resultados esperados (SANTOS, 2001).

Com isso, a avaliação como controle da qualidade institucional passa a se efetivar como um sistema de prestação de contas, por meio da adoção da modalidade de avaliação de sistema ou avaliação em larga escala. Segundo Sousa (2001):

A avaliação, a partir da década de 90, particularmente, vem se constituindo um dos elementos estruturantes das políticas educacionais em curso no país, direcionando-se a diferentes focos e a todos os níveis do sistema de ensino. Ou seja, se tradicionalmente o foco privilegiado era a avaliação da aprendizagem, hoje observamos propostas e práticas que, para além da avaliação do aluno, voltam-se para a avaliação do desempenho do docente, avaliação de curso, avaliação institucional, avaliação do sistema educacional. Além da diversidade de focos a que a avaliação tem se direcionado, registra-se, também, que tais propostas e práticas abrangem os diversos níveis de ensino – a educação básica, o ensino de graduação e pós-graduação (SOUSA, 2001, p. 69-70).

A ênfase dada à avaliação nas políticas educacionais, tomando-a como um pressuposto

de qualidade do ensino, tem apontado para uma prática competitiva, condicionando a autonomia a resultados e comparações, uma vez que

O princípio adotado é o de que a avaliação, orientada pelas características aqui apontadas, gera competição e a competição gera qualidade. Políticas educacionais formuladas e implementadas sob os auspícios da classificação e seleção incorporam, conseqüentemente, a exclusão como inerente aos seus resultados, o que é incompatível com o direito de todos à educação (SOUSA, 2001, p. 91).

A ênfase no processo de avaliação dos resultados, concebido como instrumento de controle e prestação de contas, incide em anulação das outras formas de avaliação que vinham sendo implementadas como é o caso do PAIUB<sup>48</sup> (Programa de Avaliação Institucional), criado pelo MEC em 1993 que, embora não tendo sido desativado oficialmente<sup>49</sup>, gradativamente foi perdendo espaço no âmbito das políticas educacionais, especialmente após a aprovação da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que criou o “provão”, o qual atribuiu centralidade à avaliação de rendimento do aluno. Posteriormente, o Decreto nº 2.026, de outubro de 1996, estabeleceu quatro procedimentos para o processo de avaliação de cursos e de instituições, não citando o PAIUB entre eles. Sem apoio oficial, inclusive financeiro, o PAIUB, mesmo não sendo revogado, deixa de existir no contexto das instituições de ensino superior.

Entre as conseqüências do sistema de avaliação implementado está a consolidação da diversificação institucional e, ainda, a expansão das instituições de ensino superior isoladas e privadas (DOURADO; OLIVEIRA; CATANI; 2003; CUNHA, 2004). Essa nova configuração possibilitou a constituição de concepções de qualidade distintas para cada uma das modalidades de instituições existentes. Portanto, não se verifica mais a convergência de “duas qualidades” apontadas para o ensino superior, como vinha ocorrendo no início da Nova República, mas se verifica, a partir de 1997, a existência de “quatro qualidades” distintas, sendo uma para universidade, outra para centro universitário, uma outra para faculdade e mais uma para os institutos superiores de educação.

---

<sup>48</sup> Segundo consta no *site* do MEC, o objetivo do PAIUB seria o de “estimular a adoção de processos qualificados de avaliação institucional em todas as Instituições de Ensino Superior”. Ainda, consta que “a participação no PAIUB decorre de adesão e concordância, por parte das instituições, com os critérios de acompanhamento e avaliação do Programa recomendados pelo Comitê Assessor PAIUB - da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação” (MEC, 2005).

<sup>49</sup> O PAIUB deixou de compor a sistemática de avaliação do ensino superior com a publicação do Decreto nº 3.860/2001, de 09 de julho de 2001.

A partir da diversificação institucional, regulamentada pelo Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, a expansão de vagas, cursos e instituições foi possibilitada por uma avaliação que monitorava qualidades distintas, conformando a diversificação institucional como característica do sistema de ensino superior brasileiro (CATANI, OLIVEIRA, 2000). Os indicadores e critérios de avaliação eram construídos de forma específica para cada modalidade institucional, que poderia ser: Universidade, Centro Universitário, Faculdade, isolada e integrada ou Instituto Superior de Educação. Assim, o grau de autonomia era maior para as Universidades e Centros Universitários, enquanto que para os demais formatos institucionais havia um maior controle por parte do Estado.

Com a conformação na política educacional da “autonomia avaliada”, a tensão no ensino superior passa a focar a própria avaliação e a qualidade gerada nesse processo. O foco central de embates passa a ser a política de avaliação, sobretudo a partir de 2002, quando inicia a gestão de Luís Inácio Lula da Silva, criando expectativas em relação a modificações a serem implantadas na sistemática de avaliação que estava em curso, conforme exposição de Dourado, Oliveira e Catani (2003):

O debate em torno dessas transformações, ocorridas pela via do sistema de avaliação, deverá intensificar-se ainda mais nos próximos anos, já que há um novo projeto de governo em curso que parece indicar ampla discussão da reforma educacional levada a cabo na ‘era’ FHC (DOURADO; OLIVEIRA; CATANI, 2003).

O foco de tensão incide na observância das alterações ao processo de avaliação implantado na gestão anterior. Assim, encontram-se críticas que atestam continuísmo em relação a esse processo, tanto por parte daqueles que contribuíram por sua fundamentação (SCHWARTZMAN<sup>50</sup>, S., 2005), como pelo movimento sindical (LEHER<sup>51</sup>, 2004).

As críticas incidem, ao apontar a tentativa governamental de processar grandes transformações. No entanto, o que tem operado são modificações ao processo que estava em curso. Sem dúvida, o processo de avaliação gerou impactos à sociedade e ao ensino superior.

A tentativa do governo em curso, em reformular a avaliação do ensino superior pode ser apreendida no teor da publicação das Portarias nº 11, de 28 de abril de 2003 e nº 19, de 27 de maio de 2003 que, ao designar a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior, informa suas intenções: “com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de

---

<sup>50</sup> Simon Schwartzman esteve vinculado ao NUPES/USP no período de 1990 a 1994.

<sup>51</sup> Roberto Leher é professor da UFRJ e ex-presidente da ANDES, gestão 2000 a 2002.



avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados” (CONAES, 2004, p. 7).

É interessante observar que o texto menciona a “reformulação dos processos e políticas de avaliação”. Com isso, percebe-se que a avaliação se mantém concebida como um dos principais processos de formulação e instrução de política para o ensino superior, à medida que o sistema de avaliação deixa de ser um instrumento da política educacional e passa a ser uma política em si. Sousa (2002) já denunciava consequências negativas de se preferir a política educacional em favor de uma política de avaliação, referindo-se à pós-graduação<sup>52</sup>, nos seguintes termos:

[...]. Assistimos a uma inversão: ao invés de discutirmos e delinear uma política nacional de pós-graduação, estamos discutindo uma política nacional de avaliação, a qual determina o que é o perfil desejado da pós-graduação. Tal inversão, dentre outras consequências, tem gerado propostas de alteração em procedimentos de avaliação ou redefinição pontual de critérios utilizados, as quais muitas vezes vêm sendo absorvidas pela CAPES. No entanto, estas alterações não transformam substantivamente o modelo de avaliação adotado, pois não produzem ressignificado dos propósitos da avaliação. Alteram-se meios e procedimentos e não se alteram os fins (SOUSA, 2002, p. 116).

A partir das considerações de Sousa (2002), é possível constatar que a gestão governamental em curso, ao propor modificações na política de avaliação, sem previamente construir a sua política de ensino superior, enfrenta dificuldades em atingir seus objetivos educacionais iniciais, sobretudo porque já se tem uma cultura de avaliação efetivada no contexto institucional, construída a partir da implementação do processo anterior, que conseguiu induzir práticas administrativas no interior das instituições de ensino superior. Entre essas práticas está a adesão dos professores à lógica do “provão”, os quais adotam a realização de cursinhos preparatórios (SANTOS, 2001), entre outras medidas. É possível observar que entre os impactos da avaliação, especialmente do ENC, está a adesão da sociedade a essa sistemática, mesmo com os protestos e críticas da comunidade acadêmica<sup>53</sup>.

No início da gestão de Cristovam Buarque, Ministro da Educação no período de 01/01/2003 a 27/01/2004, verifica-se a tendência em transformar o sistema de avaliação, não

<sup>52</sup> Embora a autora refira-se à pós-graduação, é possível tomar, suas considerações como parâmetro para a graduação, uma vez que o ponto de destaque refere-se aos propósitos da avaliação como o ponto principal que deveria nortear o modelo que se pretende construir.

<sup>53</sup> Por comunidade acadêmica entende-se os professores, pesquisadores e alunos das universidades. Entre as instituições que criticaram o “provão” podem ser citadas o ANDES (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior) e a UNE (União Nacional dos Estudantes). Sobre isso ver Universia (2003) e Archangelo (1999).

só configurada nos atos de designação da Comissão Especial de Avaliação, mas também no teor das propostas contidas no documento “SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: bases para uma nova proposta de avaliação da Educação Superior Brasileira”, publicado em setembro de 2003, que sintetizaram as proposições elaboradas pela Comissão Especial de Avaliação, designada para essa finalidade.

No entanto, ainda na gestão de Cristovam Buarque as proposições elaboradas pela Comissão Especial de Avaliação sofreram recuos na busca por transformações, uma vez que muitas das proposições constantes no documento elaborado pela Comissão Especial de Avaliação não foram mantidas na Medida Provisória encaminhada pelo MEC ao Congresso Nacional, especificamente a Medida Provisória nº 147, de 15 de dezembro de 2003, que posteriormente foi convertida, com alterações, na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, já no período da gestão Tarso Genro. O recuo na busca por transformações pode ser sentido, ainda, no discurso do então Ministro da Educação, Cristovam Buarque:

O ministro da Educação, Cristovam Buarque, apresentou em 2.12, em audiência pública na Comissão de Educação (CE), a proposta de criação do Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior (Ides), destinado a avaliar os cursos brasileiros de ensino superior. Criado para substituir o Exame Nacional de Cursos, o chamado “Provão”, o Ides será encaminhado em forma de projeto de lei ao Congresso Nacional e pretende oferecer um diagnóstico completo dos cursos - não apenas, como observou o ministro, um retrato momentâneo do desempenho dos alunos. [...]. O Provão era uma avaliação simplificada. E a simplicidade deforma porque passa uma idéia falsa. O objetivo é avaliarmos o curso, não o aluno. Não é uma ruptura; não é algo totalmente novo. É um salto, um avanço na maneira de avaliar e orientar as instituições de ensino no Brasil - declarou Cristovam (ANUP, 2003).

Ainda, segundo a ANUP (Associação Nacional das Universidades Privadas),

Os senadores da Comissão de Educação (CE), presidida pelo senador Osmar Dias (PDT-PR), que participaram da audiência pública com o ministro da Educação, Cristovam Buarque, demonstraram-se satisfeitos com o novo sistema de avaliação das instituições de ensino superior apresentado no Senado. A abrangência do Índice do Desenvolvimento do Ensino Superior (Ides) apresentado pelo ministro, por não eliminar a sistemática de avaliação do “Provão”, agradou os senadores (ANUP, 2003).

A Medida Provisória nº 147, de 15 de dezembro de 2003, encaminhada pelo Ministério da Educação, instituía o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (SINAPES) e dispunha sobre a avaliação do ensino superior.

O SINAPES se apoiava em quatro pilares: o processo de ensino, o processo de

aprendizagem, a capacidade institucional e a responsabilidade do curso. Para cada um desses itens haveria um indicador parcial que, combinados, comporiam o Índice do Desenvolvimento do Ensino Superior (IDES). O destaque dado nessa Medida centrava na celebração de pacto de ajustamento de conduta, nos casos de resultados considerados insatisfatórios ou regulares, o qual deveria ser firmado entre a instituição de ensino superior e o Ministério da Educação (art. 12).

No entanto, com a troca de ministros<sup>54</sup> foi possível constatar mudanças realizadas na gestão de Tarso Genro, Ministro da Educação no período de 27/01/2004 a 29/07/2005. Entre elas se pode mencionar a substituição do SINAPES pelo SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior). Evidencia-se que, além da nomenclatura adotada, houve alterações no texto da Medida Provisória nº 147 (encaminhado por Cristovam Buarque) quando foi convertido na Lei nº 10.861/2004 (gestão de Tarso Genro)<sup>55</sup>.

Quanto às diferenças entre os dois sistemas pode-se apontar que o SINAPES focava a avaliação de cursos, enquanto que o SINAES tem como eixo central a avaliação institucional, observada dentro de dez dimensões, conforme reza o art. 3º da Lei nº 10.861/2004:

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

<sup>54</sup> Refere-se à substituição de Cristovam Buarque por Tarso Genro, em janeiro de 2004, e embora ambos, naquela época, fossem ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT), percebe-se algumas rupturas no desenvolvimento da política educacional. Nesse sentido, ver: Weber, 2004; Constantino; Strauss, 2005; Souza, 2004.

<sup>55</sup> A Lei nº 10.861 institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), atualmente vigente.

X – Sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

Entre os pontos comuns dos dois sistemas pode-se apontar a idéia de se ajustar o “provão” criando um exame que prevê a aplicação de duas provas, sendo uma no final do primeiro ano, e a outra no final do último ano do curso. No SINAPES esse exame foi identificado como Exame Nacional de Desempenho do Corpo Discente, enquanto no SINAES a nomenclatura adotada foi Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE).

Segundo consta no documento Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior<sup>56</sup>, distribuído às instituições de ensino superior do país em 2004, pela CONAES<sup>57</sup> (Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior), o atual sistema de avaliação “foi construído a partir do trabalho da Comissão de Avaliação (CEA), designada por Portaria da SESu em 28 de abril de 2003” (CONAES, 2004, p. 7), dando a aparência de que haviam sido retomados os princípios elaborados por tal comissão. No entanto, comparando o documento elaborado em 2003 com a Lei nº 10.861/2004, verifica-se a existência de aspectos diferentes entre eles.

O documento elaborado pela Comissão Especial dava ênfase aos objetivos educativos do processo de avaliação, explicitados na transcrição a seguir exposta:

[...]. Concebida a Educação Superior na perspectiva do direito social e dever do Estado, portanto plenamente orientada por valores públicos, a avaliação educativa deve ser conseqüentemente um processo democrático e participativo. Sendo educativos e sociais os seus objetivos, ela deve aprofundar a solidariedade inter e intrainstitucional (COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO, 2003, p. 87).

Entre as medidas inovadoras, o texto elaborado pela Comissão Especial previa a metaavaliação, na qual as instituições de ensino superior iriam avaliar os processos de avaliação previstos no SINAES (COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO, p. 110).

O texto da Comissão Especial de Avaliação estabelecia outros procedimentos inovadores como o Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (Paideia) que, também, trazia mudanças estruturais nos procedimentos e

---

<sup>56</sup> Esse documento foi distribuído às instituições de ensino superior do país pela CONAES em 2004, com o propósito de orientar a elaboração da Proposta de Auto-Avaliação, que deveria ser encaminhada para a CONAES, conforme previsto na Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004 e Resolução CONAES nº 1, de 11 de janeiro de 2005.

<sup>57</sup> A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) foi instituída pela Lei nº 10.861, de 14 de Abril de 2004, sendo órgão responsável pela coordenação e supervisão do sistema nacional de avaliação. Para maiores detalhes, consultar o sítio na internet da CONAES, disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=79&Itemid=222>>

instrumentos de avaliação adotados.

Nenhuma dessas modificações se mantiveram no texto da Lei nº 10.861/2004. Inclusive é criado o ENADE, não previsto no documento publicado em 2003, e que se assemelha ao ENC e às propostas do SINAPES, proposto na gestão de Paulo Renato, Ministro da Educação no período de 01/01/1995 a 01/01/2003 e na gestão de Cristovam Buarque, Ministro da Educação no período de 01/01/2003 a 27/01/2004.

Verifica-se que, apesar das alterações da proposta contida no documento da Comissão Especial de Avaliação, a nomenclatura SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) foi mantida na Lei nº 10.861/2004.

Essas questões permitem constatar a centralidade atribuída à avaliação pelas políticas de educação no Brasil que passam a exercê-la como um mecanismo capaz de gerar melhoria da qualidade do ensino superior.

O documento SINAES, publicado em 2003, que sintetizou as propostas da Comissão Especial de Avaliação, embora apresente críticas em relação à sistemática de avaliação implementada no governo de Fernando Henrique, confirma o impacto da sistemática junto à sociedade, ao concluir que

[...] ainda que apoiando exames nacionais e outros instrumentos de coleta de informações do sistema, muitas entidades registraram suas críticas a um modelo de avaliação orientado à elaboração de *rankings*, que enfatiza os produtos e se utiliza de instrumentos que não se articulam entre si. Portanto, os instrumentos atuais que venham a ser mantidos precisam ser revistos e orientados por outra lógica (COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO, 2003, p. 78).

Assim, pode-se entender que o controle institucional por meio da avaliação passa a ser uma prática de Estado e não apenas de governo, uma vez que se prolonga no tempo, conservando-se mesmo em governos com orientações políticas distintas (HOFLING, 2001). É o caso da gestão de Fernando Henrique Cardoso, que abarcou o período de 1995 a 2002, e do governo de Luís Inácio Lula da Silva<sup>58</sup>.

No fundo, a questão que subjaz à tensão no ensino superior está relacionada com a sua forma de financiamento, engendrada pela crise do fundo público (OLIVEIRA, 1998) que, diante da adoção de medidas neoliberais, inviabiliza a destinação de mais recursos para a expansão do ensino superior público de acordo com a demanda existente. Nesse sentido, a

---

<sup>58</sup> Luís Inácio Lula da Silva foi eleito pelo Partido dos Trabalhadores, tradicionalmente de esquerda, que apresenta um projeto popular de democratização e desenvolvimento. Esse fato representa uma virada histórica na política brasileira (FIORI, 2003; LÖWY, 2003).

expansão é propiciada por meio de auxílio indireto<sup>59</sup> às instituições privadas que se regem pelo “quase mercado”.<sup>60</sup> Portanto, não há como discutir a política de avaliação do ensino superior sem considerar as suas formas de financiamento (CORBUCCI, 2004). O financiamento do ensino superior, por sua vez, está intimamente ligado às novas relações atribuídas à universidade, ao Estado e à sociedade (NEAVE, 1998).

A ênfase da avaliação nas políticas educacionais tem possibilitado análises macroeconômicas, que comparam o processo implementado no Brasil com o de outros países que apresentam dados de crescimento semelhantes, como é o caso de países da América Latina, como Chile e Argentina<sup>61</sup>, e também europeus<sup>62</sup>. Tem sido significativa a contribuição de estudos que apontam para a configuração de um modelo de Estado, denominado Estado Avaliador, identificado, inicialmente, na Inglaterra, a partir da gestão de Margareth Thatcher (LEITE, 2002).

Pode-se entender o conceito de Estado Avaliador, a partir da explicação de Afonso (2000);

[...]. Esta expressão quer significar, em sentido amplo, que o Estado vem adoptando um *ethos* competitivo, *neodarwinista*, passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos (AFONSO, 2000, p. 49).

Observa-se que a construção da avaliação como instrumento de gestão da qualidade do ensino superior está ancorada na emergência do Estado Avaliador.

O modelo de Estado Avaliador foi apontado inicialmente por Guy Neave, ao estudar o ensino superior na Europa Ocidental (LEITE, 2002), que explicitava a existência de um

<sup>59</sup> Segundo Amaral (2003), esse auxílio foi viabilizado pela abertura de linhas de créditos com juros subsidiados específicos junto ao BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social); publicação de legislação que permite às próprias instituições fixarem os valores das mensalidades, de forma regulada pelo código do consumidor; e a implantação do FIES (Fundo para o Financiamento do Estudante do Ensino Superior). Atualmente, pode-se incluir nesse rol o PROUNI.

<sup>60</sup> Segundo AFONSO (2000)

Quase mercados são mercados porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos. São quase porque diferem dos mercados convencionais em aspectos importantes”. Assim, por exemplo, as organizações competem por clientes mas não visam necessariamente a maximização dos seus lucros; o poder de compra dos consumidores não é necessariamente expresso em termos monetários e, em alguns casos, os consumidores delegam em certos agentes a sua representação no mercado (AFONSO, 2000, p. 115).

<sup>61</sup> Nesse sentido, ver: Quintanilla (2003); Juri; Bernal (2003); Lavados (2002); Krottsch (2002); Gomes (1996); Schugurensky; Naidorf (2004), entre outros.

<sup>62</sup> Vide: Petit (2002); Berchenko (2002); Cabrito (2004); Catani; Oliveira (2000), entre outros.

modelo tradicional de supervisão das universidades pelo Estado o qual, desde 1985, vinha sendo substituído por um modelo de controle das universidades implementado por meio da chamada “avaliação exploratória” (NEAVE, 1988). A “avaliação exploratória” pode ser

lógica está o processo de avaliação, focado nos resultados do processo educativo, que é concebido como indutor de qualidade, capaz de gerar a expansão do ensino pretendido. O impacto desse processo no Brasil pode ser sintetizado nas palavras de Leite (2002):

Como um construto sem data e sem autor, a avaliação invadiu repentinamente a esfera das universidades latino-americanas. Processo conhecido de longo tempo em Norte América, entre nós “apareceu” sobre as universidades há pouco menos de duas décadas e passou a exercer seus poderes especiais na maior parte dos países há poucos anos. Até então, não necessitávamos dela para saber quais eram as boas universidades, onde se ensinava bem ou de onde saíam os melhores profissionais, os grandes gênios e lideranças de nossos países, as melhores pesquisas e até os prêmios Nobel. [...] (LEITE, 2002, p. 39).

Ao avaliar a política educacional implementada em sua gestão, Fernando Henrique Cardoso<sup>65</sup> expressa o sentido “revolucionário” dado à reforma educacional, quando, ao prefaciар o livro “A Revolução Gerenciada: educação no Brasil – 1995 a 2002”, de Paulo Renato Sousa, afirma:

Confesso que não sabia, entretanto, que Paulo Renato seria capaz de metamorfosear-se tão bem de economista em revolucionário da educação. Basta ler esse livro para comprovar que era verdadeiro o que eu repeti tantas vezes no decorrer do tempo em que fui presidente: havia uma revolução silenciosa em marcha na educação brasileira. Se algum dia for possível publicar as anotações que tomei no dia-a-dia da presidência, se verá que fui ficando, desde o início, positivamente surpreendido com a ação intelectual e administrativa de Paulo Renato. Pena que a revolução tenha sido silenciosa. Se tivéssemos berrado mais e tido a capacidade didático-publicitária de mostrar e convencer o quanto se estava fazendo, talvez os pilares construídos tivessem ficado mais sólidos nos corações e nas disposições da sociedade para melhor defendê-los de eventuais abalos (CARDOSO, 2005, p. xvi).

Nesse mesmo sentido, Paulo Renato Souza explicita a rapidez com que promoveu modificações na educação brasileira. Para ele: “[...]Os resultados conseguidos pelo Brasil entre 1994 e 2002 podem ser comparados, pela abrangência e rapidez, aos alcançados por aqueles países [Coréia, Cuba, Espanha] em períodos mais longos e em condições mais favoráveis de execução das reformas (SOUZA, 1995, p.xxii)”.

Paulo Renato afirma que os resultados da reforma educacional implementada em sua gestão só foram possíveis em virtude da inovação de seu “*modus operandi*” que, ao

---

<sup>65</sup> Presidente do Brasil por duas gestões consecutivas, abarcando o período de 1995 a 2002, que teve à frente do Ministério da Educação, Paulo Renato Souza.



estabelecer uma nova relação entre Estado e sociedade, apoiou-se em três pilares básicos: informação, avaliação e comunicação. Segundo o ex-Ministro da Educação,

Para estabelecer o vínculo com a sociedade, a política social necessita apoiar-se em três pilares básicos: informação, avaliação e comunicação. [...]. Seu impacto potencial está associado diretamente a dois fatores: de um lado, o amplo conhecimento da sociedade de sua existência, significado, metodologia de produção ou coleta dos dados e informações; de outro, a absoluta transparência e o acesso aos resultados desses processos (SOUZA, 2005, p. xxiii).

Assim, pode-se constatar a presença da avaliação como um mecanismo de controle, elegendo-a como um dos principais instrumentos de controle e informação, capaz de garantir

Portanto, a autonomia é uma condição necessária ao próprio conceito multissecular de universidade, mas não suficiente: as universidades de qualquer natureza, públicas ou privadas, não podem feudalizar-se na autonomia como um fim em si. Daí a importância de um sistema de avaliação institucional que permita, periodicamente, verificar se ela está cumprindo, com qualidade, sua missão acadêmica e social; em outros termos, a missão pública que justifica o financiamento público ou sua autorização privada nos termos da lei (TRINDADE, 2004, p. 839).

O que esse autor destaca é a importância da avaliação para o ensino superior, que estaria garantindo a autonomia universitária. De certa forma, explicita-se a continuidade de sua centralidade nas políticas educacionais. A avaliação do ensino superior deve se manter no foco de atenção de gestores e pesquisadores, nos próximos anos, sobretudo no que se refere à questão da autonomia avaliada, ainda em processo de conformação, na medida em que vem sendo construída uma cultura de avaliação no interior das instituições a partir de diretrizes governamentais, como foi o caso do PAIUB, tendo como foco a auto-avaliação; da avaliação externa e de resultados que caracterizaram o período de 1995 a 2002; e, mais recentemente, do SINAES, quando se procura melhorar o processo de avaliação adotando simultaneamente a auto-avaliação e a avaliação de resultados.

Pela retrospectiva histórica traçada neste capítulo, pode-se observar a importância da avaliação na política educacional brasileira, que emerge como um mecanismo de melhoria da qualidade do ensino. O movimento apresentado permite observar que a avaliação, nas políticas educacionais, vem procurando induzir melhoria na qualidade de ensino, a partir de seu poder regulatório. A concepção da avaliação como indutora de qualidade vem romper com a concepção de que qualidade depende de quantidade, estabelecendo novas bases para se pensar o ensino superior com mais acesso.

## **CAPÍTULO 2**

### **A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL**

A busca pela qualidade na educação, intentada nos últimos dez anos, foi a base sob a qual foi engendrada a política de avaliação no país, sendo que a qualidade foi considerada, ao mesmo tempo, como objeto e motivação da sistemática de avaliação adotada, em um período em que esta se tornou uma das questões centrais no campo do ensino superior.

Com o intuito de desvendar o processo de construção da idéia que concebe a qualidade como pressuposto da avaliação, o capítulo anterior traçou a sua retrospectiva histórica no contexto das políticas educacionais, explicitando os nexos da avaliação com a concepção de qualidade em três períodos distintos, abarcando os anos de 1968 a 2002, ao mesmo tempo em que procurou estabelecer as perspectivas e os impactos causados na política educacional em curso.

Neste capítulo, objetiva-se descrever os mecanismos utilizados pelo Ministério da Educação, nos anos de 1995 a 2002, para a implantação da sistemática de avaliação adotada, a partir da apreensão das concepções de qualidade presentes na política educacional e nas contribuições de autores que tratam do ensino superior.

Entende-se qualidade como um conceito “totalizante, abrangente, multidimensional. É social e historicamente determinado porque emerge em uma realidade específica de um contexto concreto” (RIOS, 2002, p. 64). Portanto, não há uma definição simples e objetiva do que vem a ser qualidade no ensino superior ou mesmo na educação. O que se tem são concepções que são construídas ao longo da história. Enguita (1997) explicita a complexidade desse processo, quando informa que

Na linguagem dos especialistas, das administrações educacionais e dos organismos internacionais, o conceito de qualidade tem invocado sucessivas realidades distintas e cambiantes. Inicialmente foi identificado tão-somente com a dotação em recursos humanos e materiais dos sistemas escolares ou suas partes componentes: proporção do produto interno bruto ou do gasto público dedicado à educação, custo por aluno, número de alunos por professor, duração da formação ou nível salarial dos professores, etc. Este enfoque correspondia à forma pela qual, ao menos na época florescente do Estado do Bem-Estar, se tendia a medir a qualidade dos serviços públicos, supondo que mais custo ou mais recursos, materiais ou humanos, por usuário era igual a maior qualidade. Mais tarde, o foco da atenção do conceito se deslocou dos recursos para a eficácia do processo: conseguir o máximo

resultado com o mínimo custo. Hoje em dia se identifica antes com os resultados obtidos pelos escolares, qualquer que seja a forma de medi-los: [...]. (ENGUITA, 1997, p. 98 – 99).

A avaliação educacional, no contexto contemporâneo, passa a se constituir em um pressuposto de qualidade, na medida em que é capaz de mensurá-la, implicando interferência no cotidiano institucional por meio de competição a partir da divulgação de seus resultados (DIKER, 1996). A mensuração da qualidade ocorre por meio de diversos instrumentos como: *surveys*, banco de informações estatísticas, questionários e, mais recentemente, em se tratando de avaliações de sistemas, testes e provas padronizados<sup>67</sup>.

Além desses instrumentos, a sistemática de avaliação adotada para o ensino superior, no período de 1995 a 2002, inclui a avaliação por pares, que ocorre de forma individualizada por curso e instituição. Segundo o MEC, esse procedimento constituía-se em uma forma de agregar aspectos qualitativos ao processo de avaliação (SOUZA, 1996; MEC, 1999). As avaliações por pares eram realizadas nos processos de autorização e reconhecimento de cursos e nos de credenciamento e credenciamento de instituições, bem como para verificar as condições de oferta<sup>68</sup>, direcionadas para as instituições que tiveram cursos submetidos ao “provão” (MEC, 1999). Para o processo de visitas *in loco*, as comissões de especialistas elaboraram documentos que definiam os “padrões de qualidade” e os roteiros de verificação para as visitas aos cursos de graduação e instituições de ensino.

As comissões de especialistas do MEC foram constituídas por professores das instituições brasileiras, particularmente das universidades públicas e confessionais o que, a *priori*, conjugaria concepções acadêmicas e político-administrativas na construção dos “padrões de qualidade” e nas decisões e pareceres que eram emitidos em relação aos processos estabelecidos pelas instituições do sistema federal. Paralelamente a esses procedimentos, havia as comissões de verificação que eram designadas para as visitas *in loco* às instituições<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Cumpre destacar que a concepção de avaliação educacional nessa perspectiva considera a informação como uma parte integrante da avaliação educacional, conforme expõe KLEIN e FONTANIVE:

A Avaliação Educacional é um sistema de informações que tem como objetivos fornecer diagnóstico e subsídios para a implementação ou manutenção de políticas educacionais. Ela deve ser concebida também para prover um contínuo monitoramento do sistema educacional com vistas a detectar os efeitos positivos ou negativos de políticas adotadas (KLEIN; FONTANIVE, [1998], p. 1).

<sup>68</sup> A partir de 2001, as avaliações das condições de oferta (ACO) passam a ser identificadas como avaliações das condições de ensino (ACE).

<sup>69</sup> A indicação das comissões de verificação era decidida pela comissão de especialistas, a partir de listas encaminhadas pelas instituições de ensino superior. A convocatória à participação das instituições para a indicação de membros às Comissões ocorreu por meio dos editais SESu nº 2, de 08 de setembro de 1997 e nº 6, de 29 de dezembro de 1999. Esses procedimentos foram alterados pelo Decreto nº 3.860/2001, quando a

Concepções de qualidade podem ser apreendidas, pois emergem de contextos concretos ao serem materializadas em documentos e ações, a partir dos consensos resultantes das correlações de força. Dias Sobrinho (2000) explicita que “a noção de qualidade é uma construção social, variável conforme os interesses dos grupos organizados dentro e fora da universidade” (DIAS SOBRINHO, 2000, p.60).

Pretende-se, neste capítulo, destacar as concepções de qualidade presentes na política educacional e nas contribuições de autores que tratam da temática, com a finalidade de propiciar a compreensão dos nexos e dos impactos que a política de avaliação imprimiu, posteriormente, ao ambiente das instituições de ensino superior na concretização da sua qualidade. Também se descreve o processo de implementação da política de avaliação no período em tela, como forma de explicitar o movimento que permitiu a construção das concepções existentes.

## **2.1 A Qualidade Como Problema Teórico e Problema Político-Administrativo**

A definição de qualidade não é uma questão consensual na literatura, sobretudo a partir dos anos 90 do século XX, quando são apontados os aspectos e as causas da complexidade de sua materialização (DIKER, 1996). No entanto, cresce o número de estudos a esse respeito devido à centralidade que esse tema vem ocupando no cenário educacional (VIEIRA, 1995).

Ao discutir o conceito de qualidade, os estudiosos da área explicitam as suas reflexões que recaem em torno dos seguintes problemas:

“O que é qualidade na educação? Como medir a qualidade da educação? Como operacionalizar o conceito de qualidade da educação? Como integrar, consistentemente, a qualidade da educação nos planos e programas governamentais?” (CAMPOS, 2000, p. 51). “Como se quantifica qualidade?” (BORDAS, 1996, p. 33).

A discussão sobre qualidade educacional perpassa a de avaliação, uma vez que esta se constitui em um dos mecanismos de sua viabilização. Para avaliar qualidade é necessário definir critérios e indicadores capazes de estabelecer graus de comparação, pois se considera

---

avaliação passou a ser organizada e executada pelo INEP e não mais pela SESu, conforme art. 17 desse instrumento normativo. A regulamentação desse processo ocorreu por meio da Portaria Ministerial nº 1.465, de 12 de julho de 2001. Em 2006 esse processo passa por nova reestruturação, quando foi criado um banco próprio de avaliadores, chamado de BASis (Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), de acordo com a Portaria Ministerial nº 1.027, de 15 de maio de 2006, regulamentada pela Portaria INEP nº 169, de 31 de outubro de 2006.

qualidade um conceito comparativo, na medida em que explicita a adoção de valores específicos em detrimento de outros (DIAS SOBRINHO, 2000), residindo nessa questão um dos fatores de sua complexidade. Nesse sentido, “não se pode definir a qualidade educacional senão quando se põe em funcionamento mecanismos que permitem comparação” (DIKER, 1996, p. 6).

Embora se saiba que a avaliação por si só não é capaz de garantir qualidade educacional (ABROMOWICZ, 1994; FRANCO, 2004), a literatura vem apontando a importância da avaliação para a melhoria dos sistemas de ensino, conforme ilustra o posicionamento de Franco (2004):

[...] devo acrescentar que tenho um posicionamento positivo em relação às avaliações em larga escala: tenho razões para vislumbrar que essas avaliações podem dar contribuições relevantes às políticas educacionais [...]. Com isso, não estou desprezando integralmente as críticas que colegas podem fazer às avaliações em larga escala. Devo dizer que considero os debates sobre os prós e contras desse nosso ‘tempo de avaliação’ como sendo algo relevante [...] (FRANCO, 2004, p. 45).

Com a implantação das avaliações em larga escala no Brasil, observa-se que os estudos acadêmicos vêm enfatizando as influências e os possíveis impactos dessa política no cotidiano das instituições, sobretudo vêm apontando para a configuração de uma lógica de mercado, mais precisamente, de “quase-mercado” (GOMES, Alfredo, 2002; DIAS SOBRINHO, 2003; SOUZA; OLIVEIRA, 2003; DOURADO; OLIVEIRA; CATANI, 2003; GENTILI, 2001). Diante dessas considerações, a literatura passa a estabelecer críticas ao viés controlador e regulador que a avaliação tem assumido nos últimos dez anos, e ressalta o seu papel transformador e emancipador. É sinalizada a necessidade de se adotar instrumentos que levem em conta as particularidades próprias das funções universitárias, de forma a reconsiderar os objetivos e os fins da avaliação e o contexto institucional. Outra questão enfatizada configura-se na necessidade de construir indicadores qualitativos, para além das informações quantitativas que vêm ocupando a agenda das políticas públicas (NEAVE, 1988; SANDER, 1996; AFONSO, 2000; DEMO, 2002; DIAS SOBRINHO, 2003; 2000; SILVA JR.; CATANI; GILIOLI, 2003; CUNHA; FERNANDES; FORSTER, 2003).

Para os estudos teóricos produzidos na área educacional “a questão central da avaliação é a qualidade” (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 59), que se constitui em uma questão hegemônica no campo do ensino superior. No entanto, são apresentadas duas vertentes distintas de conceituação, uma que se detém nos aspectos de operacionalização técnica e uma

outra que procura ressaltar as características políticas desse processo. Demo (2002) aponta para a existência de uma “qualidade formal” e uma “qualidade política”. Segundo ele, “a primeira refere-se a instrumentos e a métodos; a segunda, a finalidades e a conteúdos. Uma não é inferior à outra; apenas, cada uma delas tem perspectiva própria” (p. 3).

Os trabalhos do NUPES (Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo), que tratam da avaliação, inserem-se entre os estudos que concebem qualidade por seus aspectos formais. São tomados como referencial os estudos produzidos por esse núcleo, por terem adquirido centralidade no campo do ensino superior no Brasil, uma vez que interferiram no processo de formulação e implementação da política de avaliação do MEC, desenvolvida no período de 1995 a 2002, de acordo com os argumentos de Silva Jr., Catani e Gilioli (2003):

Um dos principais atores sociais que produziram a transformação do referido campo foi o Núcleo de Estudos sobre Ensino Superior (NUPES) da Universidade de São Paulo, com vários de seus pesquisadores ocupando postos-chave na elaboração e administração de políticas públicas para educação superior. Silva Jr, estudando a produção acadêmica deste ator social e comparando-a com o ordenamento jurídico da educação superior produzido durante o governo FHC, chega à conclusão de que as diferenças de identidade entre ambas devem-se aos dilemas envolvidos na passagem da esfera da teoria em direção ao domínio da prática política (SILVA JR.; CATANI; GILIOLI, 2003, p. 14).

Ao conceber qualidade, os estudos do NUPES incidem nos aspectos quantitativos, explicitando, em essência, eficiência e produtividade, conforme se pode apreender das transcrições a seguir expostas:

Sem descartar os objetivos puramente educacionais, sociais e políticos da educação é possível examinar a educação superior como um processo produtivo. Afinal, a educação compete por recursos com outros setores e atividades do setor público (saúde, habitação, etc.) e do setor privado. Os recursos utilizados pela educação e o produto que ela gera são temas inevitáveis quando se discute o assunto. Desta forma, categorias como insumos, produtos e processos devem fazer parte integrante dos estudos sobre educação (SCHWARTZMAN, J, 1994, p. 4).

Mais explicitamente há estudos que propõem modelos de avaliação quantitativos, como forma de colaborar com a implantação da avaliação no sistema federal, a partir das seguintes considerações:

A preocupação com a quantificação das variáveis decorre da necessidade de obter-se um modelo passível de reprodução em qualquer curso, ano após ano. Trata-se, portanto, de um modelo generalizável. A principal característica deste modelo é que ele propõe uma comparação do curso consigo mesmo, ao longo do tempo (GAETANI; SCHWARTZMAN, J, 1993, p. 5).

Em outro estudo também é possível observar a relação simétrica entre a noção de qualidade, quantidade e eficiência:

A sociedade e o governo não souberam ainda conciliar ensino de massa com ensino de elite. O mesmo ensino formal é ministrado à grande maioria dos alunos assalariados do turno noturno e aos alunos com disponibilidade exclusiva para o estudo nas universidades federais, o tempo, os créditos, as disciplinas, o período letivo a todos atinge aparentemente do mesmo modo. Na prática a diferença aparecerá no nome da escola, na relação professor/alunos, na frequência aos laboratórios, na disponibilidade de livros e tempo para estudo, no clima de nível superior criado pela competitividade entre colegas, etc. A diferença aparecerá finalmente, na saída da universidade, na facilidade de entrar na profissão e perceber melhores salários. Existem certos indicadores quantitativos que aparecem na análise global do sistema (mostrados nos números citados ou nos quadros estatísticos) que dizem respeito à qualidade e à eficiência do sistema e devem preocupar sobremaneira as autoridades educacionais (BRAGA, 1989, p. 13).

Nesses trabalhos, os autores conjugam duas variáveis para a concepção de qualidade: eficiência, que está relacionada com a noção de custo-benefício, e produtividade, que fica vinculada à inserção do aluno ao mercado de trabalho. Em outras palavras, Cláudio de Moura Castro (2001) refere-se à qualidade da seguinte forma: “[...]. A medida da qualidade do ensino tem a ver com o benefício que traz à clientela considerada não com um padrão absoluto estabelecido em algum gabinete” (p. 57). Essas variáveis induzem a pulverização de critérios avaliativos, conformando a diversificação e a diferenciação de instituições no campo universitário, focando a concepção de qualidade como o resultado do processo.

Gentili (1997) apresenta o binômio eficiência e produtividade como subterfúgio da discussão da qualidade como problema político e democratizador da sociedade. Para esse autor, o conceito de qualidade, entendido a partir da temática da eficiência e da produtividade, constitui-se em uma “nova retórica conservadora”.

Além desses, outros estudos publicados pelo NUPES permitem atestar que a política de avaliação adotada na gestão de Paulo Renato Souza teve como base teórica a literatura que concebe qualidade em sua dimensão formal e técnica. Diante desse referencial, a avaliação é apresentada como instrumento capaz de gerar multiplicidade de qualidades, necessárias à



diversificação institucional que permitirá a expansão do ensino superior. Nessa concepção, a avaliação induz competição e esta por sua vez gera qualidade:

[...]. O que é importante é que a diversidade possa aparecer, que a pluralidade de objetivos e interesses que hoje confundem possa vir a luz, e que cada qual possa ser avaliado em termos daquilo que se propõe. Um sistema universitário moderno deve ter lugar para a pesquisa científica, para a formação de professores de nível médio, para a formação de médicos de alto nível, para cursos técnicos especializados e de curta duração, para a assistência técnica às empresas, para o ensino das artes e para o questionamento crítico da sociedade pelo trabalho independente de seus professores e alunos. Cada uma destas e outras atividades deve ser capaz de se sustentar em suas próprias pernas, e disputar com as demais o seu espaço (SCHWARTZMAN, S, 1990, p. 15).

Os estudos do NUPES, já em períodos anteriores a 1995, – ano em que se estabeleceu a sistemática de avaliação do MEC, na qual se adotava o “provão” –, apontavam para a configuração de testes como medida de resultado, apresentavam sugestões de indicadores quantitativos de qualidade, tratavam de critérios e expunham sistemas de notas e ponderação. Nesse sentido, destaca-se que, em 1993, o NUPES publicava um estudo que assinalava a avaliação de resultado como prática avaliativa “ideal”, conforme se pode apreender da transcrição a seguir exposta:

Idealmente, a avaliação de um curso deveria ser feita pelo seu produto, isto é, o aluno diplomado. Neste caso, trabalhar-se-ia com indicadores de resultados. Ao se examinar a qualidade destes alunos poder-se-ia inferir sobre a qualidade do curso. No entanto, este procedimento não é tão simples quanto parece. [...]. Como exemplo, pode-se imaginar um curso de qualidade sofrível, que possua alunos originários de classes sociais de renda alta e que conduza a profissão altamente demandada. O desempenho dos egressos deste tipo de cursos pode apresentar indicadores positivos, apesar da sua qualidade sofrível (GAETANI, SCHWARTZMAN, J, 1993, p. 5).

Analisando essa transcrição, que se refere aos indicadores de resultados, pode-se perceber que o MEC, ao tentar resolver o problema da avaliação da qualidade, utiliza-se de alguns dispositivos constantes nos trabalhos do NUPES, mas não acata integralmente suas proposições. É interessante observar que Gaetani e Schwartzman (1993) apontam para os possíveis problemas decorrentes da adoção de indicadores de resultados, entre os quais se inclui o “provão” que, apesar de tais ponderações, foi implementado como o principal instrumento de avaliação do ensino superior.

Para os problemas do ensino superior, apontados nos discursos dos autores que vêm

contribuindo com a análise da área, o NUPES apresenta como alternativa de solução a ampliação da autonomia e a avaliação permanente das instituições, como se estes fossem temas simples, lineares e complementares. Nesse sentido, autonomia e avaliação são concebidas em seus aspectos formais e técnicos, explicitados no posicionamento de Durham (1998):

A solução definitiva precisa ser encontrada através de um amplo debate público. Qualquer que seja a decisão final, entretanto, é necessário que se amplie o escopo da autonomia e se estabeleça um sistema permanente de avaliação, credenciamento e recredenciamento que cumpra dois objetivos: 1º) substitua o atual sistema de controle burocrático por um outro, baseado na avaliação do desempenho; 2º) forneça à sociedade informações confiáveis sobre a qualidade do ensino e dos demais serviços prestados pelas instituições de ensino superior; estabeleça, no caso das instituições públicas, uma nova forma de financiamento que se baseie tanto no número de alunos atendidos e na qualidade da formação oferecida, como na produção científica (DURHAM, 1998, p.44).

Vale ressaltar que nesse período, 1998, o “provão” já estava implantado, e a autora procurava defender esse modelo de avaliação, centrado em instrumentos externos e focalizados no curso, como meio de diagnóstico e interferência, em contraposição àqueles que cobravam a permanência do PAIUB, cujo foco era a auto-avaliação institucional. Em relação à auto-avaliação institucional, o posicionamento de Schwartzman era mais explícito, quando informava que:

Existe um mecanismo consagrado em todo o mundo para isto, que é a única garantia que podemos ter de que o acervo de competência e experiência que temos acumulado e queremos ampliar em nossas instituições acadêmicas seja preservado: trata-se dos sistemas de ‘*peer review*’, ou revisão por pares (algo muito distinto da chamada ‘auto-avaliação’), hoje já consolidados em nossas principais instituições de fomento à pesquisa científica, e que devem ir gradualmente se expandindo para o sistema universitário como um todo (SCHWARTZMAN, S, 1990, p. 15 – 16).

De fato, a avaliação da qualidade como um problema político-administrativo concentrou no “provão” a sua essência. Ao quantificar o rendimento dos alunos ao final do curso, reestruturou a avaliação dos pares, com base em insumos e indicadores de eficiência, relegando a auto-avaliação (PAIUB) como um instrumento admissível e não estimulado.

Paralelamente à concepção de qualidade presente nos trabalhos do NUPES, há uma corrente da literatura que procura focar as dimensões “política” e “coletiva” presentes no conceito de qualidade, conforme apresentado por Sander (1996), pois, segundo ele, há quatro

dimensões da qualidade requerida pela sociedade contemporânea, que são:

[...]. A qualidade política da educação reflete o nível de consecução dos objetivos e dos fins políticos da sociedade, a qualidade acadêmica define o nível de eficiência e eficácia dos métodos e tecnologias utilizados no processo de aprendizagem. Também é possível valorar a educação em termos individuais e em termos coletivos. A qualidade individual da educação difere a sua contribuição, o desenvolvimento da liberdade e do interesse pessoal, a qualidade coletiva mede a contribuição da educação, a promoção da equidade social e do bem comum (SANDER, 1996, p. 26).

A compreensão da “qualidade coletiva”, que envolve a preocupação com a equidade e a relevância social da educação e do conhecimento para a cidadania, presente nos estudos dos autores da área, passa a ser uma exigência para a agenda governamental, a partir das proposições constantes de Declarações referentes a Conferências Internacionais e de diretrizes da UNESCO. Nesse sentido, o conceito de equidade passa a integrar a concepção de qualidade.

A Conferência Mundial sobre Educação Superior, realizada em Paris, pela UNESCO, em outubro de 1998, da qual o Brasil participou, produziu o documento intitulado “Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação”. Nessa Declaração, está explicitada a concepção de qualidade da UNESCO, constante em seu artigo XI nos seguintes termos:

- a) *Na educação superior, qualidade é um conceito multidimensional, o qual implica todas as suas funções e atividades: ensino e programas acadêmicos, pesquisa e conhecimento, qualificação profissional, estudantes, edifícios, instalações, equipamentos, serviços à comunidade e ambiente acadêmico. Uma auto-avaliação interna, seguida de uma revisão externa, conduzida por especialistas independentes, e se possível com credibilidade internacional, são fatores fundamentais para garantir a qualidade. Comitês nacionais independentes devem ser estabelecidos e padrões comparativos de qualidade devem ser estabelecidos, desde que reconhecidos como sendo de nível internacional. A fim de considerar a existência da diversidade e, assim, evitar a homogeneização, é preciso prestar a devida atenção aos específicos contextos institucionais, regionais e nacionais. Os membros das instituições de ensino superior devem participar ativamente do processo de avaliação; [...];*
- d) Para obter e preservar qualidade nos níveis regional, nacional e internacional, determinados fatores são sobremaneira relevantes. Destacam-se: seleção criteriosa e contínuo aperfeiçoamento profissional – sobretudo implementação de programas adequados para a melhoria do corpo docente, incluindo metodologias pedagógicas de ensino e aprendizagem –, mobilidade entre países e entre instituições de ensino superior, mobilidade entre essas instituições e o mundo do trabalho, assim como mobilidade nacional e internacional do corpo discente. As

novas tecnologias de informação constituem importante instrumento nesse processo, graças a seu impacto na obtenção de conhecimentos teóricos e práticos (UNESCO, 1999a, p. 84 – 85).

Embora o Brasil tenha participado da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior em 1998, observa-se que os princípios decorrentes desse evento não se configuram na política educacional brasileira. A concepção de qualidade da UNESCO não focaliza as questões relacionadas à eficácia e à produtividade, inclusive, ao discorrer sobre os instrumentos de avaliação, opta pela auto-avaliação e a avaliação por pares, dando ênfase à internacionalização.

Martin Carnoy (2002), em trabalho publicado pela UNESCO<sup>70</sup>, aponta limitações dos testes e exames nacionais e internacionais que ocorrem em relação ao ensino fundamental. Essas considerações, no limite, explicitam o posicionamento reticente da UNESCO em relação a modelos de avaliação de resultados caracterizados por provas e testes padronizados.

Em outro documento, a UNESCO explicita indicadores de qualidade e a função que se pretende atribuir à avaliação que estaria relacionada com a melhoria da qualidade institucional, conforme segue:

[...], temos que aceitar que a busca da ‘qualidade’ apresenta muitas facetas que vão além de uma interpretação estreita do papel acadêmico de diferentes programas. Implica, portanto, dar atenção às questões que pertencem à qualidade dos estudantes, da infra-estrutura e do meio ambiente acadêmico. Todas essas questões relacionadas à qualidade, juntamente com preocupações adequadas para um bom governo e administração, têm um papel importante em como uma instituição específica funciona, como é acessada e qual a ‘imagem institucional’ que projeta para a comunidade acadêmica e para a sociedade. Finalmente, é essencial indicar que o principal objetivo da avaliação de qualidade deve ser o de melhorar a instituição, assim como todo o sistema (UNESCO, 1999b, p. 68).

Observa-se que os indicadores de qualidade apresentados pela UNESCO apontam, também, para aspectos subjetivos e qualitativos, como a qualidade dos estudantes e o meio ambiente acadêmico, e ainda cita o acesso e a “imagem institucional”, metodologias pedagógicas de ensino e aprendizagem, entre outros pontos que indicam a necessidade de uma avaliação qualitativa.

No período de 23 a 25 de junho de 2003, novamente em Paris, foi realizada a Segunda Reunião dos Parceiros da Educação Superior, promovida pela UNESCO, que contou com a

---

<sup>70</sup> Refere-se a:

CARNOY, Martin. **Mundialização e Reforma na Educação**: o que os planejadores devem saber. Brasília: UNESCO, 2002.

participação de 120 países, na qual o Brasil esteve presente. A finalidade dessa Reunião foi analisar o contexto mundial e os impactos desencadeados pela I Conferência Mundial de Educação Superior, realizada em 1998, após um período de cinco anos de sua realização.

No relatório da Reunião de 2003 foi ressaltada a problemática da quantidade/qualidade no ensino superior, considerada como um dilema que deve ser equacionado (UNESCO, 2003, p. 96). De forma geral, a UNESCO sinalizava para a necessidade da expansão institucional, buscando garantir a qualidade dos cursos, deixando explícita a sua concordância com o princípio de que é possível quantidade associada a qualidade de cursos. Para tanto, foi apontada a necessidade de ajustes e reformas no ensino superior, na qual a avaliação é mencionada como uma estratégia a ser reforçada, conforme segue:

Em muitos casos, o contexto da política nacional e o planejamento geral estão sendo redirecionados. Serão necessários ajustes dentro dos sistemas e das instituições, tendo em vista especialmente as políticas de acesso e admissão, a organização de estudos, o conteúdo curricular, o fornecimento de cursos, os métodos de ensino e aprendizado, as práticas e as estratégias, etc. A administração, a avaliação e a responsabilização precisam ser reforçadas (UNESCO, 2003, p. 96 – 97).

Nesse documento, o papel da avaliação adquire centralidade na medida em que demanda a criação de sistemas de segurança da qualidade, da aceitação de créditos e de reconhecimento de estudos e qualificações, de forma a facilitar o processo de internacionalização do ensino superior, reforçando as questões prioritárias descritas na reunião de 1998. Para a UNESCO:

A necessidade de mecanismos para garantir a qualidade e estruturas de reconhecimento é reconhecida em toda parte, e esforços consideráveis têm sido feitos para instituí-los em praticamente todos os países. A aceitação de créditos tornou-se extremamente importante, em especial nos países e regiões onde numerosas novas instituições, particularmente privadas, são criadas todo ano (nos países árabes, na Europa Central e Oriental, na Ásia e Pacífico, etc.). Há uma busca de soluções em andamento. Atualmente, três tipos principais desses sistemas são usados: a) uma agência governamental; b) uma organização intermediária; e c) um órgão profissional/acadêmico. A tendência, atualmente, é favorável à instalação de agências do primeiro tipo, contando crescentemente com elementos de estruturas e práticas desenvolvidas pelos dois outros tipos (UNESCO, 1998, p. 126).

A importância desse processo chega a levar a UNESCO a estabelecer como seu papel o desenvolvimento de um Fórum Global sobre a Garantia de Qualidade e o Reconhecimento de Qualificações (UNESCO, *ibid idem*, p. 127).

Em linhas gerais, o Brasil adotava a criação de uma agência governamental para processar a avaliação de cursos e instituições, já em 2001, período anterior à realização da Reunião Mundial, quando houve a transferência do processo de avaliação da SESu para o INEP. Nesse mesmo período ocorreu uma redefinição do papel do CNE nesse processo, conforme consta no Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições e dá outras providências. Por esse decreto seriam ouvidos os órgãos de classes nos casos dos cursos de Direito, Medicina, Odontologia e Psicologia para a autorização de cursos, o que apontava de forma antecipada para uma confluência com a tendência indicada pela UNESCO, em que mesclavam a atuação da agência governamental com elementos envolvendo os órgãos profissionais/acadêmicos e organizações intermediárias.

No que se refere ao dilema entre qualidade/quantidade não se pode deixar de mencionar o Parecer CNE/CES nº 1.070, de 23 de novembro de 1999, que apontou exagero das comissões de especialistas nos critérios e indicadores de avaliação utilizados até o momento, o que de certa forma passou a facilitar a autorização de cursos, na medida em que solicitava a flexibilização dos critérios de avaliação, assim como sugeria a possibilidade da construção de um único instrumento de avaliação. Trecho desse parecer<sup>71</sup> é transcrito a seguir:

A Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação manifesta-se junto à SESu/MEC no sentido de externar sua preocupação em relação aos critérios que vêm sendo utilizados pelas Comissões de Especialistas e de Verificação por ocasião da análise dos processos de autorização e de reconhecimento de cursos. Os critérios utilizados pelas diferentes Comissões de Especialistas para autorização e reconhecimento de cursos são extremamente heterogêneos, o que dificulta enormemente, tanto o encaminhamento de solicitações neste sentido pelas instituições de Ensino Superior, como a avaliação das propostas pela CES/CNE. Embora alguma heterogeneidade de critérios seja natural, considerando a diversidade e as especificidades das diferentes áreas de conhecimento, a CES julga que deve haver alguma uniformidade e concordância em termos das exigências básicas comuns às diferentes comissões. Além do mais, a análise dos processos, que é feita pela CES, tem revelado um excesso de rigor por parte de certas comissões, que não encontra amparo legal nem é necessária para assegurar a qualidade desejável para os cursos de uma determinada área (CNE, 1999, p.1).

Nesse sentido, observou-se que o MEC priorizou outros indicadores de qualidade, para além dos apontados nos documentos produzidos pela UNESCO, mais facilmente

<sup>71</sup> Esse Parecer está disponível em: < [http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/c1\\_1070.pdf](http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/c1_1070.pdf) >. Acesso realizado em 16 out. 2006. Cumpre destacar que os conselheiros relatores foram: Eunice Ribeiro Durhan, Lauro Ribas Zimmer, Arthur Roquete de Macedo e Yugo Okida.

quantificáveis, visualizados nos documentos chamados de “padrões de qualidade”, além dos resultados do “provão”, aproximando-se das considerações traçadas pelo CNE. Destaca-se que as políticas nacionais, anteriormente ao disposto nas reuniões mundiais, já haviam implementado os princípios de expansão com qualidade, e reforçavam a avaliação como uma sistemática de gestão da qualidade de cursos, o que denota o caráter interno da construção da política de avaliação implementada no Brasil, no período em tela.

Cumprir destacar que alguns estudiosos (CONTERA, 2000; SIQUEIRA, 2001; DAVYT; FIGAREDO, 1996) têm apresentado distinções no posicionamento da UNESCO e do Banco Mundial em relação às políticas de ensino superior. Siqueira (2001), ao analisar documento conjunto do Banco Mundial e da UNESCO, intitulado “The Task Force on Higher Education and Society”, publicado em 2000, esclarece que

Essa mudança de discurso dentro de um documento claramente caracterizado como um documento do Banco Mundial, não significou contudo um endosso à idéia do ensino superior como um direito humano e social; com uma qualidade e relevância vinculadas com o ideal de construção de uma sociedade mais democrática, justa e solidária, tal como de certa forma explicitado nos documentos da UNESCO. [...]. Na verdade, considerando o sistema de ensino superior como um todo, a competição, ao invés da cooperação é vista como meio privilegiado para melhorar a eficiência no ensino superior (SIQUEIRA, 2001, p. 5).

Sem dúvida, a política de avaliação adotada no período de 1995 a 2002 se coaduna com a idéia divulgada pelo Banco Mundial que pressupõe competição, eficiência e produtividade. No entanto, ressalta-se que o BM não aponta modelos e instrumentos de avaliação.

A tônica que se manteve como regra na política do ensino superior foi compatível com os trabalhos do NUPES, pois a diversificação institucional e a conformação da existência de qualidades distintas para diferentes instituições, permitem a materialização da qualidade como uma exceção para alguns e não para todos (OLIVEIRA, 1996), distanciando-se das dimensões política e coletiva que envolvem esse conceito.

Com isso, é possível inferir que, ao buscar melhoria da qualidade no ensino superior, a administração política no Brasil optou por conceber a avaliação em seus aspectos formais e técnicos, tendo como base da construção da política de avaliação indicadores e proposições nacionais. Considerou-se nesse processo o apoio técnico às experiências e proposições nacionais que teve como foco central a dimensão “formal” ou “acadêmica” e “individual” em detrimento das dimensões “política” e “coletiva”.

A título de ilustração, vale lembrar o que Cunha (2002) menciona em relação à origem da política de avaliação implementada pelo MEC “[...] o complexo mecanismo de avaliação, em processo de montagem, está longe de qualquer coisa imaginada pelos integrantes do Geres, em 1986, ou pelos consultores do Banco Mundial, em 1991, a quem não havia ocorrido nada semelhante ao *provão*” (CUNHA, 2002, p. 91).

## **2.2 Os Mecanismos de Implementação da Qualidade na Educação Superior**

O Ministério da Educação, para implementar sua política de avaliação e melhoria da qualidade do ensino superior, optou pela adoção de quatro instrumentos básicos, configurados na Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, Decreto Presidencial nº 2.026, de 10 de outubro de 1996; Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 2006 e Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001. Assim, ao longo desse processo de regulamentação do ensino superior a avaliação passou por modificações na construção de seus indicadores e critérios de avaliação, mas manteve de forma geral os seus instrumentos, que contava com a avaliação para fins de autorização, reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições processada pelos pares, as informações estatísticas, além do “provão” que esteve presente em todos os momentos de implementação e avaliação da política que se tinha em curso, conforme já mencionado.

O primeiro instrumento de avaliação de autorização e reconhecimento de cursos foi construído pelas comissões de especialistas, constituídas especificamente para esse fim. Esses documentos foram intitulados “padrões de qualidade” e foram elaborados a partir de 1997, inclusive sendo reestruturados ao longo de todo o período de sua manutenção, que perdurou até 2002, logo após o processo de regulamentação do Decreto nº 3.860/2001.

A implementação da sistemática de avaliação do ensino superior apontou para a necessidade de se adotar um documento único para subsidiar a avaliação de todos os cursos, o que foi efetivado em 2002, inclusive destituindo o sistema de comissão de especialistas por área, após a aprovação do referido Decreto.

A importância dos “padrões de qualidade” no contexto da política de avaliação se justifica, uma vez que esses padrões serviram de base para os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de curso de graduação, bem como para a avaliação das condições de oferta, que faziam parte da sistemática de avaliação do MEC. Acredita-se que, a partir da análise desses documentos, será possível apreender a qualidade pretendida pela administração federal, na busca da efetivação de sua política.



Os “padrões de qualidade” para a avaliação dos cursos de graduação ficaram até 2006 disponíveis no sítio do MEC na *internet*<sup>72</sup>, mesmo não sendo mais utilizados para as avaliações, desde os últimos quatro anos.

### *2.2.1 A Construção dos Padrões de Qualidade de Curso no Contexto da Sistemática de Avaliação do MEC*

Vale lembrar, que a sistemática de avaliação adotada no período de 1995 a 2002 passou por processo de modificações ao longo do tempo, mas a tônica presente na configuração dessas políticas, no que se refere à avaliação de cursos de graduação, recaía sobre a avaliação externa junto às instituições, constituída por três instrumentos-chave: a construção de um sistema de informações estatísticas, por meio dos censos do ensino superior, a medição, via exame, do resultado obtido pelos alunos ao final do curso (ENC), e o monitoramento de cursos e instituições, direcionado para a análise dos insumos educacionais, realizado no momento de autorização e reconhecimento de cursos, credenciamento e credenciamento institucional e na Avaliação das Condições de Oferta.

Ao tomar para análise a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que instituiu o Conselho Nacional de Educação (CNE) e criou o ENC (“provão”), observa-se a ênfase dada a esse instrumento. Inclusive, apontava-se para a adoção de uma sistemática de avaliação na qual outros procedimentos seriam considerados, mas não se definiram esses procedimentos. Em se tratando, especificamente, do monitoramento de cursos, esse dispositivo legal mencionava, como uma das novas atribuições da Câmara de Ensino Superior, do então criado CNE, a deliberação sobre autorização e reconhecimento de cursos a partir de relatórios e avaliações do MEC que, por fim, ficariam condicionados a atos do Poder Executivo. No entanto, são omissas quaisquer definições acerca dos propósitos e dos procedimentos dessas avaliações a serem processadas pelo MEC, contrapondo-se aos detalhes traçados sobre o “provão”, explicitando dessa forma a tônica da sistemática de avaliação nos resultados.

Destaca-se que o monitoramento de cursos foi apontado pelo MEC como o instrumento mais importante da política de avaliação, tanto pelo ex-Ministro Paulo Renato Souza (1996), quanto pela gestão político-administrativa posterior:

---

<sup>72</sup> Esses documentos estão disponíveis no *site* do MEC, mais especificamente, no seguinte endereço eletrônico: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/index.php?option=content&task=view&id=301&Itemid=344>>. Acesso realizado em 15 out. 2006.

Otaviano Helene<sup>73</sup> não considera o Provão – Exame Nacional de Cursos – o instrumento mais importante da avaliação educacional, embora seja em torno dele que se faça o maior barulho. ‘O Provão tem ofuscado pontos essenciais da avaliação do ensino superior’, diz o presidente do Inep. ‘O mais importante é acompanhar as condições do ensino.[...]. O MEC considera que o instrumento mais importante é a Avaliação das Condições de Ensino, realizado no local de funcionamento do curso e da instituição, seguido do Censo da Educação Superior, que levanta uma série de dados quantitativos das instituições e seus cursos (GLUGOSKI, 2003, p.5)

A referência legal sobre o monitoramento de cursos para fins de autorização e reconhecimento encontra-se ancorada na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), sancionada mais de um ano após a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. O texto da LDB dispõe que “a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de Instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação” (art. 46).

Mas, antes da aprovação da LDB, o Decreto Presidencial nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, ao regular o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, apontava para quatro procedimentos:

Art. 1º O processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior compreenderá os seguintes procedimentos:

- I – Análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino;
- II – avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão;
- III – avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos;
- IV – avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento.

Assim, analisando o art. 1º do Decreto 2.026/96, é possível perceber que os procedimentos de avaliação de cursos no país referem-se ao “provão” e a uma outra forma de monitoramento de cursos, a Avaliação das Condições de Oferta. Em termos gerais, a sistemática de avaliação, estabelecida nessa norma, apontava, como um de seus instrumentos,

---

<sup>73</sup> Otaviano Helene assumiu a presidência do INEP no período de 15 de janeiro a 10 de julho de 2003, logo no início da gestão de Luís Inácio Lula da Silva. O INEP é o órgão do MEC responsável pela implementação da sistemática de avaliação educacional brasileira, conforme previsto no Decreto nº 3.860/2001. A partir de 2004, além do INEP responsável pela execução do processo de avaliação, foi criada a CONAES (Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior) que trata de órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, conforme disposição constante na Lei nº 10.861/2004.

a análise de dados globais nacionais, prevista no inciso I, que sistematizaria as informações coletadas sob a forma de censos *e surveys*, o que se constitui na criação do SiedSup (Sistema de Informações da Educação Superior). Também, no inciso IV, reafirmou-se a avaliação da pós-graduação, que já vinha sendo realizada pela CAPES (Comissão de Apoio ao Pessoal do Ensino Superior). Quando se mencionava a Avaliação Institucional, no inciso III, referia-se, indiretamente, à retomada do PAIUB<sup>74</sup> (Programa de Avaliação Institucional) e, por fim, no inciso III além do já existente ENC, acrescenta-se a avaliação das condições de oferta dos cursos. Com isso, a avaliação de cursos passa a contar com três instrumentos de avaliação: o ENC, implementado pelo INEP/MEC (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira), a avaliação das condições de oferta dos cursos, e as avaliações de autorização e reconhecimento de cursos, ambas processadas no âmbito da SESu/MEC (Secretaria de Ensino Superior) até 2002, quando gradativamente também essas avaliações passam a constar como atribuição do INEP, conforme disposto no Decreto nº 3.860/2001.

A avaliação das condições de oferta (ACO) iniciou-se em 1997, destinada aos cursos que foram submetidos ao ENC, por meio de visitas de verificação aos locais de funcionamento, a partir dos padrões de qualidade e roteiros de verificação de cursos estabelecidos pelas comissões de especialistas de ensino da SESu/MEC (MEC, 1999), construídos para as avaliações de autorização e reconhecimento de cursos.

De 1997, quando foi regulamentado o procedimento para a autorização de novos cursos<sup>75</sup>, até o ano de 2001, quando houve a padronização dos instrumentos de avaliação, as comissões de especialistas teriam exercido e desenvolvido um importante papel na construção de indicadores de qualidade para os cursos. As diretrizes normativas previam que seriam as próprias comissões que estabeleceriam os padrões de qualidade para cada área, após amplas discussões junto à comunidade acadêmica, conforme explicita a transcrição a seguir exposta:

[...]. As comissões de especialistas de ensino da SESu, nas diversas áreas de cursos, desenvolveram padrões de qualidade e roteiros de verificação de cursos. [...].

Os questionários estruturados, seus quesitos, ponderações e conceitos, foram objeto de amplas discussões nas comunidades acadêmicas e profissionais das diversas áreas e foram testados por meio de aplicações experimentais pelas respectivas comissões de especialistas (MEC, 1999, p. 16-17).

<sup>74</sup> Segundo o próprio MEC: “A partir da experiência acumulada no Programa e com a reorganização do sistema nacional de avaliação do ensino superior, nos termos do Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, o PAIUB foi retomado para o conjunto das IES, passando a responder pela avaliação individual das instituições prevista nesse Decreto” (MEC, 2004). Nesse sentido, ver Portaria nº 302, de 7 de abril de 1998.

<sup>75</sup> Essa regulamentação ocorreu por meio da Portaria Ministerial nº 641, de 13 de maio de 1997.

Os documentos produzidos pela SESu permitem afirmar que as comissões de especialistas teriam tido importante atuação na sistemática de avaliação do MEC, sobretudo considerando a elaboração dos “padrões de qualidade”. Mas essa autonomia acabou sendo limitada pelas próprias normas que instruíram os procedimentos com a avaliação.

A partir de 2001, a avaliação das condições de oferta passou por algumas alterações, inclusive de nomenclatura, sendo identificada como Avaliação das Condições de Ensino, por força do Decreto Presidencial nº 3.860, de 9 de julho de 2001. Esse decreto revogou vários dispositivos normativos anteriores e ainda implicou a reestruturação de órgãos do MEC, retirando da SESu e atribuindo ao INEP função avaliadora. Em 2002, houve a publicação da Portaria nº 990, de 02 de abril, do MEC, que regulamentou o processo de avaliação das condições de ensino, em substituição à avaliação das condições de oferta, propondo novas alterações que implicaram, inclusive, a retirada da autonomia das comissões de especialistas na construção dos instrumentos de avaliação, cabendo ao próprio INEP a estruturação dos instrumentos, por meio de formulário eletrônico e padronizado para todas as áreas. As atribuições das comissões de avaliação passaram a ser:

Art. 7º Cabe aos avaliadores:

- I - examinar cuidadosamente os dados e informações fornecidos pela IES no formulário eletrônico;
- II - analisar o plano de desenvolvimento institucional ou o projeto pedagógico do curso;
- III - analisar os resultados de outros processos avaliativos promovidos pelo MEC;
- IV - realizar a verificação in loco;
- V - verificar o processo de auto-avaliação do curso e da Instituição;
- VI - elaborar relatório descritivo-analítico e parecer conclusivo sobre os resultados da avaliação.

Mesmo antes da publicação da Portaria 990/2002, o INEP realizou a Jornada para Unificação dos Instrumentos de Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação, em Brasília, em 22 de junho de 2001, quando já restringia a autonomia das comissões de especialistas na construção dos instrumentos de avaliação, buscando a padronização dos instrumentos existentes, conforme esclarece Peixoto (2003):

Observa-se que, ao mesmo tempo em que se menciona a existência de um modelo único globalizado de qualidade que se pretende implementar no sistema de ensino superior, esta jornada apresenta uma proposta de padronização dos instrumentos de avaliação dos cursos e instituições como base desse novo processo e construída em consonância com este modelo. Isto pode conduzir de modo mais acelerado à configuração desse modelo

globalizado. Mas não é aí que reside a contradição, pelo contrário: no texto introdutório distribuído aos participantes, afirma-se que ‘o sistema está sendo reestruturado para integrar, usando a mesma base de dados, o mesmo padrão conceitual, a mesma classificação de áreas de conhecimento, procedimentos compatíveis e a mesma postura ética, todos os processos que demandam a necessidade de avaliação’. (PEIXOTO, 2003, p. 210).

A Comissão Especial de Avaliação (2003), comentando sobre esse processo, concluiu que

O exame da legislação e dos atos de sua institucionalização revela que estava em tela uma cultura avaliativa imposta de fora para dentro. Do conteúdo legal às práticas administrativas e comunicacionais verifica-se o deslocamento de competências internas de órgãos centrais do MEC para a construção de uma nova ‘agência reguladora’ especializada na concepção e execução da avaliação: o Inep. Verifica-se também que à sociedade caberia apenas o consumo das informações produzidas pela avaliação: e à comunidade acadêmica como que se sobrepunha uma condição objeto avaliado à de sujeito avaliador de seu fazer e seu saber. É esse processo, inacabado, mas efetivo em suas ações, que teve lugar num contexto de forte expansão de instituições privadas, [...]. (COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO, 2003, p. 24).

A comissão especial de avaliação aponta para a configuração do Estado Avaliador brasileiro, que procura passar informações claras e objetivas para que a sociedade possa fazer suas opções, em um contexto de “quase-mercado” (AFONSO, 2000). O consumo das informações apontado na transcrição acima explicita a eficácia do processo de implementação da política que estava um curso, na medida em que permitia às instituições se reorganizarem para atender às expectativas da sociedade e conformava a hegemonia da avaliação como um mecanismo de gestão do sistema de ensino superior. Ao informar à sociedade os resultados das avaliações, estavam sendo postos em ação mecanismos de coação e coerção social aos quais as instituições passam a ser submetidas pela lógica da ordem moral e contextual (MARQUES, 1997). A questão a desvendar incide em que medida esse consumo de informações pela sociedade se deu e como as instituições se modificaram a partir desse processo.

Nesse sentido, cumpre analisar os padrões de qualidade e os roteiros de verificação de cursos estabelecidos pelas comissões de especialistas, uma vez que eles embasaram as avaliações referentes às condições de oferta de cursos, e às avaliações para fins de autorização e reconhecimento de cursos, durante o período de 1997 a 2001.

Assim, questiona-se: qual a concepção de qualidade presente nos documentos elaborados pelas comissões de especialistas da SESu/MEC? Qual foi a contribuição desse

procedimento de avaliação na construção de indicadores de qualidade para a análise dos cursos superiores? Será que realmente houve autonomia no processo de construção dos padrões de qualidade de cada área? Qual o real papel dos avaliadores “acadêmicos” na conformação da política de avaliação do ensino superior, diante do processo de regulação brasileiro?

Acredita-se que, num passo seguinte, após essas análises, seria possível identificar quais os impactos do processo de monitoramento de cursos nas instituições, uma vez que em nenhum momento da história do ensino superior no Brasil houve tanto a presença de avaliadores externos no espaço interno das instituições.

### *2.2.2 A Concepção de Qualidade para os Cursos de Graduação na Visão da Comissão de Especialistas da SESu/MEC*

Os membros das comissões de especialistas da SESu/MEC, em sua totalidade, eram oriundos de instituições universitárias e, em sua grande maioria, de universidades públicas, sendo que o pequeno percentual restante era vinculado a universidades privadas, especialmente às universidades confessionais (GOMES, 2003). Para ilustrar essa questão, analisa-se a Portaria SESu/MEC nº 1.518, de 14 de junho de 2000, que designa membros das comissões de especialistas de ensino, que teve como indicação 150 professores em seu conjunto, sendo 134 professores vinculados às instituições públicas, o que representa um percentual de 89,33%, 01 professor de universidade privada em sentido estrito, o que representa 0,67% do conjunto e 15 professores ligados a universidades privadas confessionais, o que equivale a 10%.

Observando o currículo dos membros das Comissões de Especialistas designados por essa portaria, disponível na Plataforma Lattes do CNPq, é possível constatar grande experiência e alta titulação acadêmica. Esses fatos são importantes na medida em que permitem estabelecer algumas considerações em relação aos procedimentos do sistema de avaliação adotado.

Os gestores institucionais do MEC apontavam como aspecto qualitativo da avaliação por pares a possibilidade da disseminação dos padrões de qualidade das instituições mais bem conceituadas, o que ocorreria por meio de suas recomendações expressas nos relatórios das avaliações (SESu, 1999). No período de 1997 a 2001 houve três nomeações de comissões de

especialistas, havendo modificações de seus membros, em grande parte das áreas<sup>76</sup>, mas permaneceu o perfil dos avaliadores<sup>77</sup>. Essa característica dos avaliadores não consta em nenhuma norma ou legislação, mas representa a concepção de seus gestores. Marques (1997) menciona que

[...] grupos de funcionários estatais, especialmente de carreira, relativamente isolados dos interesses presentes na sociedade, são capazes de estabelecer políticas públicas de longo prazo distintas daquelas preconizadas pelos atores e grupos de interesses que se dirigem ao Estado. Este poder está presente fora de períodos excepcionais porque os funcionários estatais cumprem um papel intelectual no sentido gramsciano na sociedade, baseado não apenas na força e na coerção, mas também (e talvez principalmente) na construção de um projeto global, expresso através da produção de um diagnóstico dos problemas sociais e na elaboração das estratégias de ação a ele associadas (MARQUES, 1997, p. 80).

Nesse sentido, implicitamente pode-se apreender que as universidades públicas seriam consideradas pelos gestores do processo como instituições de melhor qualidade, uma vez que quase a totalidade dos membros indicados era vinculada a instituições dessa organização administrativa.

Os padrões de qualidade foram elaborados a partir de 1997, mas passaram por modificações ao longo desse período. Nem todas as áreas dataram o período de realização dos documentos produzidos. No entanto, foi possível perceber que há Padrões de Qualidade que permanecem os mesmos desde 1997, como é o caso da comissão de Ciências Sociais, e outros elaborados, mais ao final do período, especificamente, em novembro de 2001, como é o caso da comissão de Formação de Professores<sup>78</sup>.

Cumprir destacar, que não havia uniformidade na concepção do que viria a ser

<sup>76</sup> As portarias de designação das comissões são: Portaria SESu/MEC nº 146, de 10 de março de 1998 e Portaria SESu/MEC nº 1.518, de 16 de junho de 2000. Não foi possível localizar o ato de nomeação das comissões em 1997, no entanto encontrou-se a Portaria SESu/MEC nº 972, de 22 de agosto de 1997 que regulamentava o processo de escolha e atribuições das comissões.

<sup>77</sup> Segundo o histórico construído pela Comissão de Especialista de Ensino de Informática,

As Comissões de Especialistas de Ensino foram instituídas pela primeira vez, no Ministério da Educação, através do Dec. 63.338/68. Tinham como finalidade ‘ampliar a capacidade técnica e executiva do MEC, promovendo estudos, supervisão e assistência às instituições de ensino superior (IES), através de visitas periódicas para observação das instalações, equipamentos, qualificação de docentes, organização didática, padrões de ensino e pesquisa’. Em 1985 surgiram o Decreto nº 91.607/85 e a Portaria 706/85 MEC, dando novas atribuições às Comissões de Especialistas de Ensino (CEEInf, 2000).

A Comissão de Informática, ainda, afirma que as “Comissões de Especialistas, em geral, passaram a existir, mesmo, a partir de 1998” (Ibid idem).

<sup>78</sup> A comissão de especialistas da área de formação de professores foi criada em 2000, por meio da Portaria SESu/MEC nº 1.518.

“padrões de qualidade”. Cada comissão construía os documentos de acordo com seus próprios referenciais. Assim, poucos documentos explicitaram o que entendiam como um padrão de qualidade a que os cursos deveriam atender. A maior parte das comissões criou formulários com os indicadores de qualidade, explicitando os critérios e os conceitos atribuídos ao curso avaliado, identificando o padrão de qualidade com o formulário de avaliação. A nomenclatura utilizada para os documentos ilustra essa afirmação. Assim, os títulos dos documentos analisados como padrão de qualidade foram, entre outros, *Formulário de Avaliação de Cursos*, *Roteiro de Avaliação para Autorização e Reconhecimento de Curso de Graduação*, *Relatório para Avaliação de Projeto de Curso*, *Documento Norteador para Autorização e Reconhecimento de Curso*, entre outros.

Um aspecto que chamou a atenção no conjunto dos documentos analisados refere-se à preocupação por parte das comissões com o seu embasamento legal, que já é um pressuposto do processo, sendo que mais da metade dessas comissões, especificamente 56,25%, sinalizam em seus documentos o suporte legal, reportando-se especialmente à Portaria Ministerial nº 641, de 13 de maio de 1997, que dispõe sobre a autorização de novos cursos em faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores em funcionamento. Além dessa norma específica, outras foram mencionadas, mas com menor incidência como a Portaria nº 146, de 10 de março de 1998, a Portaria nº 877, de 30 de julho de 1997 e o Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997.

Essas normas referem-se, particularmente, à documentação que as instituições deveriam encaminhar ao MEC junto ao ato de solicitação de autorização e de reconhecimento. Nesse sentido, foi possível constatar que todas as comissões seguiram o padrão previsto na Resolução nº 641/97, considerando inicialmente os dados institucionais e o projeto pedagógico do curso, uma vez que eram esses os documentos a serem fornecidos pelas instituições.

Também foi possível detectar que os dados solicitados eram compatíveis com os indicadores já presentes no Decreto Presidencial nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, com pequenas alterações, sobretudo dispensando os indicadores do fluxo acadêmico e detalhando os aspectos a serem observados na organização acadêmica dos cursos. O Decreto nº 2.026/1996 diz que caberá às comissões de especialistas estabelecer indicadores para avaliar a qualidade dos cursos (art. 5º). No entanto, direciona esses indicadores a pontos pré-estabelecidos constantes no seu artigo 6º, ainda fazendo menção à adaptação dos indicadores constantes no artigo 3º, que trata das informações a serem coletadas pela SEDIAE (Secretaria de Avaliação de Informação Educacional), o que poderia limitar a participação da comissão



de especialistas na avaliação. Esses indicadores são:

- a organização didático-pedagógica;
- a adequação das instalações físicas em geral;
- a adequação das instalações especiais, tais como laboratório, oficinas e outros ambientes indispensáveis à execução do currículo;
- a qualificação do corpo docente;
- as bibliotecas com atenção para o acervo bibliográfico, inclusive livro e periódicos, regime de funcionamento, modernização dos serviços e adequação ambiental;
- taxas de escolarização bruta e líquida;
- taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso;
- taxas de evasão e de produtividade;
- tempo médio para conclusão dos cursos;
- índice de qualificação do corpo docente;
- relação média alunos por docente;
- tamanho médio das turmas;
- participação da despesa com ensino superior nas despesas públicas com educação;
- despesas públicas por aluno no ensino superior público;
- despesa por aluno em relação ao Produto Interno Bruto – PIB por habitante nos sistemas público e privado;
- proporção da despesa pública com a remuneração de professores.

O teor do Decreto nº 2.026/1996 prioriza os indicadores de produtividade e eficiência que estão relacionados com o custo por aluno, a relação aluno/professor, índice de qualificação do corpo docente, tempo médio para conclusão do curso, taxas de evasão, taxa de escolarização, etc.

É interessante observar que as comissões não se referem ao Decreto 2.026/1996 em seus documentos, mas sim à Portaria 641/1997, mesmo que na hierarquia das leis o decreto seja superior à portaria (MEIRELLES, 1987), e especialmente porque essa portaria não trata da avaliação, objeto de seu trabalho, mas sim do pedido de autorização dos cursos, mais afeto à orientação das instituições solicitantes de autorização.

Com isso é possível notar uma preocupação em articular a avaliação com os documentos produzidos pelas instituições. Essa articulação não apresenta incoerências em si, apenas denota uma questão que, a princípio, não deveria ser uma referência para a criação de padrões e critérios para a avaliação de cursos por parte das comissões de especialistas, ou seja, não seria de se esperar que as comissões, ao estabelecer os padrões de qualidade para os cursos de sua área de conhecimento, utilizassem como referência a legislação destinada a orientar as instituições nos encaminhamentos de seus processos de autorização e reconhecimento de cursos, o que poderia supor uma inversão no processo de sua criação.

Pelos indicadores apontados no Decreto nº 2.026//1996 é possível verificar concepções de qualidade no processo de construção desse conceito na política educacional que, de forma geral, monitora os insumos educacionais e indicadores de produtividade. Os insumos educacionais são requisitos imprescindíveis. Não há qualidade de curso na ausência desses indicadores, mas por si sós esses indicadores não garantem que o curso seja de boa qualidade.

No entanto, cumpre destacar que os insumos educacionais se apresentam de forma distinta para as instituições públicas e privadas, uma vez que dependem da disponibilidade de recursos financeiros. Ocorre que, no período de 1995 a 2002, a política de financiamento público (AMARAL, 2003) implicou contenção de despesas afetando diretamente as instituições públicas, particularmente na manutenção dos insumos educacionais, enquanto que as instituições privadas puderam atender de forma melhor a esses requisitos, por demandar apenas de seus recursos internos, viabilizados pela cobrança de mensalidades e, conseqüentemente, implicando o aumento do número de vagas em seus cursos.

De forma geral, os insumos educacionais se referem às condições iniciais do curso, portanto, nesse momento, importa verificar se e como as comissões de especialistas incorporaram indicadores que possibilitaram uma avaliação do processo dos cursos, sobretudo porque os padrões de qualidade foram configurados para atender aos procedimentos de autorização e de reconhecimento, bem como subsidiar a avaliação das condições de ensino, portanto, para avaliar cursos já em processo de funcionamento.

Nem todas as comissões de especialistas diferenciaram os indicadores e os critérios de avaliação concernentes à autorização e ao reconhecimento de cursos, nos documentos produzidos. *A priori*, haveria uma distinção uma vez que, no momento de autorização, a avaliação recairia sobre as condições planejadas e no reconhecimento estariam presentes os dados sobre o curso já em funcionamento. Inclusive as portarias ministeriais são distintas. Enquanto a Portaria nº 641/1997 tratava da autorização, a Portaria nº 877/1997 referia-se ao reconhecimento dos cursos. Cumpre ressaltar, que as duas portarias referem-se aos mesmos

pontos que deveriam ser apresentados pelas instituições.

Nesse sentido, as comissões acabaram por reproduzir a uniformidade constante nas portarias reguladoras desse processo. Poucas comissões produziram instrumentos e indicadores distintos para a autorização e o reconhecimento de cursos. Os itens que foram avaliados diferentemente incidiram sobre o desempenho em pesquisa e extensão dos professores do curso, o que só passou a ser exigido para os cursos que visam ao reconhecimento. A comissão de Música teve como especificidade estabelecer como indicador para o reconhecimento dos cursos, dados referentes ao corpo discente, a saber: perfil do egresso, índice de evasão, envolvimento dos alunos nas atividades de pesquisa, extensão e monitoria. Outro dado específico foi acrescentado pela comissão de Psicologia, no documento de reconhecimento, que incidia sobre o levantamento do índice de rotatividade docente. A comissão de informática mencionava a avaliação da avaliação (metaavaliação).

Em linhas gerais, os indicadores reproduziam os dados constantes nas normas que tratavam da avaliação de monitoramento de cursos, que eram:

1. Histórico, atividades principais e áreas de atuação, descrição dos cursos, e as notas obtidas nas avaliações externas;
2. Administração e gestão da instituição;
3. Planejamento econômico e financeiro da instituição;
4. Projeto pedagógico do curso (perfil dos egressos, estrutura curricular, ementas, bibliografia, dimensão da carga horária das disciplinas);
5. Administração acadêmica do curso (perfil do coordenador e a presença de colegiado)
6. Corpo docente (titulação, regime de trabalho, pesquisa e produção científica, experiência, compatibilidade entre a formação e as disciplinas ministradas, plano de qualificação, carreira e remuneração);
7. Biblioteca
8. Estrutura física e equipamentos e laboratórios específicos aos cursos.

Desse modo, é possível perceber que os indicadores referenciados pelas comissões de especialistas não acatavam os indicadores presentes no Decreto nº 2.026, sobretudo aqueles relacionados com as despesas e custos, mas se atinham aos indicadores constantes nas Portarias nº 671/1997 e nº 877/1997. Inclusive, os indicadores relacionados ao custo aluno também não foram incorporados pelo sistema de coleta de dados. De uma forma geral, as

questões financeiras foram implementadas de forma bastante diferenciada do constante no Decreto nº 2.226/1996 pelo Decreto nº 3.860/2001, quando estabeleceu a exigência do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que consistiria no compromisso da IES com o MEC, tendo que incluir entre outros requisitos os planos econômico-financeiros das instituições para um período de cinco anos.

Algumas áreas acrescentaram indicadores ao rol dos constantes na legislação específica, como:

1. Envolvimento do quadro docente na elaboração do projeto pedagógico do curso;
2. Descrição do plano de estágio discente;
3. Relação dos docentes pela quantidade de disciplinas ministradas;
4. Programas de apoio e acompanhamento discente;
5. Relevância social, relações e integração à comunidade;
6. Atividades acadêmicas previstas para o corpo discente;
7. Dados sobre o corpo discente – relação candidato/vaga nos últimos 5 anos; representação dos alunos, nos órgãos colegiados; centro acadêmico específico; bolsas, monitorias; percentual de evasão; percentual de aprovação e reprovação; número de alunos formados/ano; acompanhamento do egresso; índice de frequência às aulas; tempo médio de permanência dos alunos no curso; egressos; mercado de trabalho;
8. Pessoal de apoio técnico-administrativo;
9. Auto-avaliação;
10. Metaavaliação;
11. Interface do ensino de graduação com o ensino de pós-graduação, e com a pesquisa e extensão;
12. Planejamento de rubricas da receita para serem utilizadas no projeto.

Por esse quadro é possível perceber que as comissões de especialistas conseguiram visualizar outros indicadores, além dos constantes na legislação, necessários para se imprimir qualidade aos cursos. Em linhas gerais, os indicadores apresentados avançam para além dos insumos educacionais.

Esses indicadores incidiram sobre dois focos, que explicitam a visão das comissões em torno da relevância da relação entre ensino, pesquisa e extensão, ou seja explicitam que a

qualidade de cursos está relacionada com o envolvimento institucional em torno dessa indissociabilidade, que fica restrita ao contexto das universidades.

O primeiro foco de análise das comissões aponta para a importância das instituições agregarem investimentos ao corpo discente, com a oferta de bolsas, e atividades acadêmicas, como iniciação científica, projetos de extensão, programas de recuperação de alunos. Paralelamente, preocupam-se com o envolvimento do corpo docente para além dos índices de titulação e de regime de trabalho. Nesse sentido, explicitam que a qualidade do curso depende do grau de envolvimento e tempo dispensado pelos alunos professores com as atividades acadêmicas.

O segundo foco explicita uma preocupação das comissões com a expansão dos cursos, surgindo indicadores sobre número de alunos formados por ano, egressos e mercado de trabalho, relevância social e interação com a comunidade.

A preocupação das comissões com a relação quantidade de cursos x qualidade pode ser sentida não só na direção dos indicadores, mas foi explicitada, também, nos documentos produzidos pelas comissões de Pedagogia e Ciências Sociais. Conforme transcrições a seguir expostas:

Apresenta-se, a seguir, uma breve descrição geral da situação atual dos cursos de Pedagogia no país, com o objetivo de orientar os verificadores em relação ao seu trabalho em cada contexto de análise. Certamente, não se pode aplicar o mesmo rigor na análise quando se trata de regiões desprivilegiadas e com pouquíssimos cursos de Pedagogia. Nesse sentido, o rigor deve ser ainda maior em áreas e regiões que já dispõem de muitos cursos de Pedagogia (COMISSÃO DE PEDAGOGIA, 2000, p. 1).

Os dados obtidos no MEC permitem-nos capturar dois momentos da oferta de cursos de Ciências Sociais.[...] Vemos no Quadro 1 que 21 (87.5%) dos 24 cursos desativados eram oferecidos por instituições particulares, a grande maioria delas, situadas na região Sul e Sudeste (Quadro 2). De outro lado, 13 (87%) dos 15 cursos recentes foram abertos por IES públicas, todas federais e a maioria na região Norte. Como o Quadro 2 mostra, houve dois movimentos com direções opostas: o segmento público abrindo cursos na região Norte e o particular fechando cursos nas regiões Sudeste e Sul. (COMISSÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 1997, p. 5 – 6)

Embora se tenha observado avanços nos indicadores propostos pelas comissões de especialistas, no sentido de produzir uma avaliação de processo dos cursos, e não apenas de insumos e de produto esses pontos, por estarem sendo configurados de forma setorial pelas comissões, não engendraram hegemonia. Conforme pode se extrair da opinião de Maria

Helena Magalhães de Castro, especialista em avaliação e membro da comissão de especialistas da área de Ciências Sociais:

A visita de pares é um mecanismo universal de validação externa da qualidade e também, da maior eficácia para assessorar cursos e instituições. No entanto, não produz esse último resultado automaticamente. No Brasil, as Comissões viajam sem ter as informações necessárias para preparar a visita. Além disso, não seguem um padrão de comportamento e, em geral, tampouco adotam uma atitude de colaboração e assessoria. Exigem condições para trabalhar em sigilo, trancadas em salas, e percebem suas missões como a de consultores do MEC e não da IES em avaliação. Terminam suas visitas sem adiantar nada do que pensam para as IES visitadas, e seus pareceres prejudicam tudo aquilo – cursos de graduação, programas de pós-graduação e instituições – que fuja à sua cultura de universidade brasileira de pesquisa. Não têm atitude de conhecimento para perceber e valorizar diferentes vocações e nem a atitude construtiva de prestar assessoria, explicar suas perspectivas, enfrentar essa discussão. O resultado é que alimentam o medo de avaliações e, por conseguinte, estratégias defensivas que não interessam a ninguém. [...]. Produzem mais estragos do que consertos, inclusive, porque não seguem nem mesmo a política do MEC e a legislação: freqüentemente, fazem exigências que extrapolam as previstas em lei (CASTRO, Maria Helena Magalhães, 2001, p. 13).

Os argumentos levantados por Maria Helena Magalhães Castro, publicados pelo INEP, circunscrevem o período em que se retira das comissões de especialistas a autonomia de criação dos “padrões de qualidade” e se passa ao próprio MEC essa tarefa. Essa passagem das avaliações para o INEP representou modificações em termos técnicos e administrativos e políticos. Em termos políticos, aponta-se para a conformação do processo de acordo com uma concepção que se coaduna com a segunda geração do Estado Avaliador (NEAVE, 1998), na qual estaria presente um formato de instituição voltado unicamente para o desenvolvimento do processo de avaliação, podendo ser identificada como agência avaliadora. Ainda, é possível verificar que em termos técnicos a modificação implicou alterações no perfil do avaliador, quando as comissões centrais por área de curso deixam de existir e se cria um Cadastro de Avaliadores a partir da inscrição voluntária. Para a inscrição são exigidos experiência e titulação, não importando mais o vínculo institucional, conforme se pode apreender da Portaria INEP nº 73, de 07 de agosto de 2002, que dispõe sobre o Cadastro de Avaliadores Institucionais do INEP.

Diante dessas modificações pode-se perceber que a sistemática de avaliação configura-se como uma complexa estrutura, no contexto das políticas públicas como um todo, que não só envolve as decisões dos “fazedores” da política, mas também é fruto da capacidade de

organização e embate dos atores sociais que desenvolvem e implementam, no cotidiano das instituições, as ações decorrentes da formalização dessas políticas.

Assim, pode-se perceber que os próprios especialistas acadêmicos, membros das comissões de especialistas da SESu/MEC, diante da abertura de um espaço de construção dos padrões de qualidade, no período de 1997 a 2001, não conseguiram avançar na construção de indicadores de qualidade que implicassem as dimensões qualitativa e coletiva, de forma a potencializar as ações das instituições no processo de avaliação. O eixo da sistemática de avaliação, mesmo na visão das comissões de especialistas, centrou-se, de uma forma geral, no monitoramento dos insumos, demonstrando a força dos condicionantes estabelecidos nas normas e regras formuladoras da sistemática de avaliação desenvolvida no período.

Nesse sentido, não se pode deixar de mencionar os efeitos do Parecer CNE –CES nº 1070/1999 nesse processo que apontou como características negativas vários dos indicadores qualitativos incluídos pelas comissões de especialistas. Segundo esse parecer, as comissões deveriam rever os critérios, restringindo a exigência de pesquisa acadêmica, produção científica e a concessão de bolsas de iniciação científica para as universidades. Também alertava que a titulação e o regime de trabalho são condições institucionais para as universidades e não deveriam ser cobradas para os cursos de forma isolada. Apontava-se que não deveria haver exigência para a elaboração de monografia ao final do curso, que deveria ser restrita aos programas de pós-graduação, e para a cobrança de formas de acompanhamento de egressos, por ser uma tarefa complexa até mesmo para as universidades. Por esse parecer esses indicadores infringiam a legislação e não implicavam garantia de qualidade para os cursos.

Em 2002, o MEC publica o documento intitulado “Manual de Verificação *in loco* das condições institucionais – credenciamento de instituições não-universitárias; autorização de cursos superiores (ensino presencial e a distância)”. Esse documento unifica todos os critérios e indicadores de avaliação constantes nos “padrões de qualidade”, particularizando-os de acordo com as formas de organização administrativa. As comissões de especialistas deixam de existir, permanecendo apenas as comissões de verificação *in loco*. Dessa forma, as sugestões constantes no Parecer CNE-CES nº 1.070/1999 passam a constar como política expressa formalmente, a partir da reestruturação dos formulários que serviam de parâmetro para as avaliações.

Segundo o Parecer CNE-CES nº 1.070/1999 os instrumentos de avaliação para a autorização e o reconhecimento de cursos deveriam considerar os seguintes indicadores de qualidade:

- A previsão de recursos;
- A idoneidade dos dirigentes;
- A previsão de instalações e infra-estrutura para o conjunto da instituição;
- A definição dos objetivos da instituição e do tipo de formação que pretende oferecer;
- A existência de processos de avaliação;
- Plano de desenvolvimento institucional;
- Plano de capacitação docente, perfil desejado para os docentes, plano de carreira e regime de trabalho;
- O projeto pedagógico, com precisão de reuniões dos docentes para integração das atividades de ensino e planejamento do curso.

Esses indicadores vão estar presentes nos documentos elaborados pelo MEC, que passam a ser os mesmos para todas as áreas de cursos e para a avaliação de instituições não universitárias, ao mesmo tempo em que passam a ser construídos os instrumentos para a avaliação institucional, que se configura em formatos distintos de acordo com a organização acadêmica. Para a avaliação institucional, além do já citado, foram construídos os instrumentos “Manual de Avaliação Institucional - Centros Universitários” e um outro para as Universidades. Esses instrumentos já estavam adequados ao Decreto nº 3.860/2001. Pode-se observar que esses instrumentos de avaliação se coadunam com a política mais ampla do ensino superior que estava em curso, conformando várias concepções de qualidade ao invés de um único parâmetro, o que por sua vez induzem expansão por meio da diversificação institucional,

O Decreto nº 3.860/2001 inova em relação aos indicadores já usualmente adotados, quando destaca a previsão do Plano de Desenvolvimento Institucional como um indicador de qualidade para a avaliação institucional, citado ao meio de outros indicadores comumente adotados nos instrumentos anteriores, como estrutura curricular adequada às diretrizes nacionais, produção científica, condições de trabalho e qualificação docente, conforme previsto em seu art. 17, II. Observa-se, no entanto, que o plano de desenvolvimento institucional já estava presente no Parecer CNE-CES nº 1.070/1999, conforme apontado anteriormente. Nesse sentido, pode-se apreender a força do Conselho Nacional de Educação na construção da sistemática de avaliação, na medida em que interferia no processo de sua



implementação, dando as bases para a regulação do sistema<sup>79</sup>.

O Decreto 3.860/2001 traz as seguintes disposições para a avaliação:

Art. 17. A avaliação de cursos e instituições de ensino superior será organizada e executada pelo INEP, compreendendo as seguintes ações:

I – avaliação dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior, por região e Unidade da Federação, segundo as áreas do conhecimento e a classificação das instituições de ensino superior, definidos no Sistema de Avaliação e Informação Educacional do INEP;

II – avaliação institucional do desempenho individual das instituições de ensino superior, considerando, pelo menos, os seguintes itens:

- a) grau de autonomia assegurado pela entidade mantenedora;
- b) plano de desenvolvimento institucional;
- c) independência acadêmica dos órgãos colegiados da instituição;
- d) capacidade de acesso a redes de comunicação e sistemas de informação;
- e) estrutura curricular adotada e sua adequação com as diretrizes curriculares nacionais de cursos de graduação;
- f) critérios e procedimentos adotados na avaliação do rendimento escolar;
- g) programas e ações de integração social;
- h) produção científica, tecnológica e cultural;
- i) condições de trabalho e qualificação docente;
- j) a auto-avaliação realizada pela instituição e as providências adotadas para saneamento de deficiências identificadas;
- l) os resultados de avaliações coordenadas pelo MEC;

III – avaliação dos cursos superiores, mediante a análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos e das condições de oferta de cursos superiores.

§ 1º A análise das condições de oferta de cursos superiores referida no inciso III será efetuada nos locais de funcionamento dos mesmos, por comissões de especialistas devidamente designadas, e considerará:

I – organização didático-pedagógica;

II – corpo docente, considerando principalmente a titulação, a experiência profissional, a estrutura da carreira, a jornada de trabalho e as condições de trabalho;

III – adequação das instalações físicas gerais e específicas, tais como laboratórios e outros ambientes e equipamentos integrados ao desenvolvimento do curso;

IV – bibliotecas, com atenção especial para o acervo especializado, inclusive o eletrônico, para as condições de acesso às redes de comunicação e para os sistemas de informação, regime de funcionamento e modernização dos meios de atendimento.

Por esse decreto o INEP foi transformado em agência avaliadora, assemelhando-se aos moldes descritos por NEAVE para os chamados “corpos intermediários” (NEAVE, 1998, p.

<sup>79</sup> Também, de forma implícita, a partir desse fato, podem-se observar as bases de envolvimento que o NUPES-USP teve com o processo de construção da sistemática de avaliação, apontado por Silva Jr; Catani; Gilioli (2003), uma vez que entre os relatores do Parecer 1.070/1999 do CNE, estava a Profª Drª Eunice Duhram, que já era pesquisadora do NUPES.

279) na configuração do Estado Avaliador europeu, que possibilita agilidade ao processo de avaliação das instituições, assumindo funções de atendimento aos interesses das instituições, do Estado, e da sociedade, vista como um consumidor. Essa transformação do INEP, como já mencionado anteriormente, constitui-se numa implicação política dessa medida.

Em relação aos aspectos técnicos, a forma como o MEC conduziu a participação acadêmica no processo de avaliação coincidiu, em vários aspectos, com as proposições do NUPES, que apontavam a importância do envolvimento do segmento acadêmico para a validação do modelo de avaliação, quando mencionam que,

[...], uma vez estabelecido o consenso entre os pares sobre quais devem ser os padrões de qualidade a serem reconhecidos como tais por aquele segmento acadêmico, é interessante sua negociação e legitimação junto aos quadros dirigentes da universidade ou escola isolada considerada. Mas é de fundamental importância que o processo não seja imposto pela administração da instituição de ensino superior que, apesar de importante co-participante, não é indispensável para a viabilização da proposta. O envolvimento da comunidade acadêmica diretamente interessada é o fator decisivo. Somente através de seu comprometimento com a escolha e ponderação das variáveis o modelo adquire validade (GAETANI, SCHWARTZMAN, 1993, p. 5).

Embora o processo não tenha ocorrido exatamente como descrito na transcrição acima apresentada, não se pode deixar de observar a presença significativa da comunidade acadêmica no processo de avaliação, na medida em que compunham as comissões de avaliação e de elaboração dos padrões de qualidade.

A política de avaliação implementada nesse período buscou responder às necessidades de se estabelecer qualidade educacional de acordo com as perspectivas do contexto nacional, marcado por um processo de massificação do ensino superior, que se compactua com a constituição de um Estado Avaliador brasileiro. Observa-se que no cenário internacional deflagra-se no período pós-1988 um movimento indentificado por NEAVE (1998) como pós-massificação, o que engendrou a conformação de ações governamentais focadas na avaliação, permitindo a sua caracterização como o Estado Avaliador. Assim, questiona-se: qual a concepção de qualidade promovida no contexto internacional? Qual a proximidade com os padrões de qualidade brasileiro, já que possuem como característica comum a massificação do ensino superior?

A comunidade européia, diante desse contexto, ainda considerando a necessidade de consolidação da comunidade européia, passa a buscar padrões de qualidade transnacionais para o ensino superior, de forma a viabilizar movimento de estudantes de graduação dentro do

contexto europeu. Para tanto, consolidam a avaliação como um mecanismo de garantia dessa qualidade. Nesse sentido, os ministros, signatários do Acordo de Bolonha, reunidos em Berlim, em 19 de setembro de 2003, acordaram pela necessidade de se estabelecer “critérios e diretrizes para a garantia de qualidade no espaço europeu de educação superior” (ENQA, 2005, p. 4), documento que foi elaborado pela ENQA<sup>80</sup> (European Network for Quality Assurance in Higher Education) e divulgado<sup>81</sup> em seu site em fevereiro de 2005.

Nesse documento constam três instâncias de avaliação, sendo uma destinada à qualidade interna das instituições, outra destinada à qualidade do ponto de vista externo e a destinada às agências externas responsáveis por avaliar a qualidade da educação. Para a avaliação interna são consideradas as seguintes diretrizes:

1. a política e os procedimentos internos para a garantia da qualidade;
2. os mecanismos de aprovação, controle e revisão periódica dos programas e títulos;
3. a avaliação dos estudantes, com critérios claros de classificação;
4. a garantia da qualidade do corpo docente;
5. os recursos de aprendizagem e apoio aos estudantes;
6. os sistemas de informação disponíveis (dados estatísticos acerca do fluxo acadêmico)
7. a informação ao público de seus resultados.

Para a avaliação externa devem ser consideradas as seguintes diretrizes:

- a. utilização dos procedimentos de garantia interna da qualidade;
- b. desenvolvimento de processos de garantia externa da qualidade, envolvendo todos os segmentos, inclusive as instituições de ensino superior;
- c. definição prévia dos critérios a serem adotados na avaliação;
- d. os processos de avaliação devem estar adequados a seus propósitos;
- e. divulgação das informações;
- f. existência de plano de atuação a partir dos resultados;
- g. avaliações periódicas, considerando uma periodicidade de cinco anos;
- h. sistema de informação e análise das avaliações.

---

<sup>80</sup> Também participaram da elaboração desse documento a EURASHE (European Association of Institutions in Higher Education) e a ESIB (National Unions of Students in Europe).

<sup>81</sup> Esse documento está disponível no seguinte endereço eletrônico: < <http://www.enqa.net/bologna.lasso> >. Acesso realizado em 16 ago. 2006.

Para a avaliação das agências de garantia externa da qualidade são estabelecidas as seguintes diretrizes:

1. utilização dos procedimentos de garantia externa da qualidade;
2. cadastro oficial das instituições;
3. regularidade das atividades desenvolvidas;
4. disponibilidade de recursos humanos e financeiros;
5. declaração de suas missões;
6. independência;
7. utilização de critérios e processos previamente elaborados e divulgados, que devem incluir uma auto-avaliação, uma avaliação externa desenvolvida por especialistas e inclusive incluindo estudantes, publicação das decisões e recomendações, procedimento de revisão das ações desenvolvidas;
8. procedimentos de prestação de contas.

Pode-se observar que as diretrizes presentes na avaliação interna e externa propostas pela comunidade europeia se coadunam com as diretrizes nacionais, inclusive verifica-se a presença da avaliação dos estudantes, com critérios de classificação e a informação estatística como um instrumento de avaliação. Em relação à avaliação das agências, a política nacional não é tão explícita quanto à proposta da comunidade europeia uma vez que não há uma multiplicidade de agências, mas há muitos pontos comuns com as diretrizes presentes atualmente no SINAES como meta-avaliação e auto-avaliação.

A lógica que embasa o sentido de qualidade se mantém nos indicadores convencionais como corpo docente, infra-estrutura acadêmica e organização pedagógica (programas e títulos na nomenclatura adotada no documento da ENQA). Observa-se que não há uma preocupação com a pesquisa e a extensão, nem são mencionadas bolsas destinadas aos discentes, mas são enfatizados os recursos de aprendizagem e apoio aos estudantes, tanto no que se refere à infra-estrutura acadêmica, quanto à presença de recursos humanos extra-sala de aula como tutores, assessores e outros tipos de conselheiros (que poderiam ser os técnicos administrativos, no contexto da política brasileira). Nos aspectos técnicos, verifica-se que a proposta de periodicidade das avaliações externas também se refere a cinco anos.

Os pontos que diferenciam a proposta nacional da elaborada pela comunidade europeia estão centrados na forma de envolvimento da sociedade no contexto da avaliação. Desde o momento da elaboração do documento houve a participação da associação dos

estudantes e das instituições de ensino superior, especificamente ESIB e EURASHE. Ainda, sugere-se que os estudantes e representantes da sociedade civil componham, inclusive, as comissões de avaliação externa, além dos especialistas. Nesse sentido, é possível perceber um processo de construção do conceito de qualidade para o ensino superior brasileiro a partir da própria concepção histórica e interna, que não teve, em sua essência, referenciais exógenos.

Tanto o Decreto nº 2.026/1996 quanto o Decreto nº 3.860/2001 previam como parte da sistemática de avaliação do ensino superior os indicadores de desempenho global do sistema, traduzidos pelas estatísticas oficiais produzidas e divulgadas pelo INEP, mas não foram utilizados como parâmetro de comparabilidade no contexto dos demais instrumentos utilizados. Portanto, em essência, os instrumentos mais importantes eram as avaliações processadas pelas comissões de especialistas e os resultados do ENC que poderiam inclusive determinar a possibilidade do fechamento de cursos e de instituições no caso de comprovada má qualidade, o que nunca ocorreu (CUNHA, 2003).

A importância do envolvimento da comunidade acadêmica no processo de avaliação adotado significa contribuir para a sua hegemonia no contexto social, a partir de uma política setorial, conforme explicita Azevedo (1997),

[...], os fazedores da política, ao tomarem decisões que conduzem à sua definição e formulação, estão se apoiando em algum tipo de definição social da realidade, peculiar a determinados grupos que atuam no setor concernente. Tratam-se de formas de conhecimento e de interpretação do real próprias de alguns, que procuram manter ou conquistar a hegemonia de uma dada esfera de ação. São grupos integrados por atores sociais (a exemplo de categorias profissionais, sindicatos, dirigente de grandes empresas e outros) que se embatem para imprimir uma direção à política setorial, de acordo com suas representações a respeito de determinados problemas e de suas soluções (AZEVEDO, 1997, p. 65).

Assim, a política de avaliação, a partir de seu processo de implementação, composto por modificações ao longo de todo o período de sua sistematização, consegue se consolidar no contexto das instituições de ensino superior, induzindo a qualidade pretendida, traduzida nos indicadores de qualidade presentes nos documentos oficiais sem, contudo, interferir no contexto das instituições, sendo que até mesmo a possibilidade de fechamento de cursos nunca ocorreu (CUNHA, 2003). Nesse sentido, a tarefa de saneamento dos problemas detectados nas avaliações ficou centrada no âmbito das esferas pública e privada, o que, por sua vez, traz consequências distintas para as instituições, desarticulando, ainda, o avaliador – Estado – do avaliado – instituições.

Em síntese, é possível afirmar que a política de avaliação brasileira ao ser

implementada procura induzir qualidade ao ensino superior, por meio de dois instrumentos básicos: o monitoramento dos insumos e a avaliação do rendimento dos alunos. No que se refere ao monitoramento dos insumos, verifica-se que ao longo do processo de sua implementação são incorporados novos indicadores e excluídos outros na medida em que procuram atender ao novo perfil dos alunos que acessam ao ensino superior facilitado pelo processo de expansão institucional. As dimensões da avaliação como organização didático-pedagógica, corpo docente e infra-estrutura se mantêm, uma vez que se constituem nos principais eixos de indução de qualidade pretendidos. Apenas os indicadores são alterados no sentido de melhor adequar o ambiente das instituições num cenário caracterizado pela sua expansão, que passa a atender um número maior de alunos, inclusive aqueles que não tinham acesso no contexto anterior.

Assim, apoio ao corpo discente, por meio da oferta de cursos de nivelamento, apoio psicopedagógico, concessão de bolsas de estudo passam a ser indicadores presentes após 2001, com a publicação do Decreto nº 3.860; por outro lado, indicadores como tamanho médio das turmas, taxas de evasão e produtividade, taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso, relação média alunos por docente e relação custo-aluno deixam de se constituir em indicadores de qualidade<sup>82</sup>.

É possível afirmar que a sistemática de avaliação da forma como foi implementada induziu investimentos por parte das instituições nos insumos educacionais, que podem ser interpretados no aprimoramento da infra-estrutura física, na titulação e no regime de contratação do corpo docente, apontados nas estatísticas oficiais e constituídos categorias de avaliação presentes em todos os momentos do processo de sua implementação, explicitando o seu poder de indução.

---

<sup>82</sup> Esses indicadores estavam previstos no art. 3º do Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996.

## **CAPÍTULO 3**

### **IMPACTOS DA SISTEMÁTICA DE AVALIAÇÃO EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR DE MATO GROSSO DO SUL**

Um dos impactos da política nacional de educação superior implementada no período de 1995 a 2002 foi a expansão de instituições, de cursos e de vagas, conforme mencionado anteriormente. Essa expansão interfere na concepção de qualidade, uma vez que reestrutura o pressuposto de que o controle da quantidade gera qualidade, que permeou a política educacional brasileira até esse período. Portanto, neste capítulo, busca-se explicitar as implicações decorrentes dessa expansão na política de avaliação, na medida em que esta vem buscando melhorar a qualidade da educação superior.

#### **3.1 A qualidade da educação superior revelada nas estatísticas oficiais**

As estatísticas oficiais vêm sendo apontadas como um dos instrumentos de avaliação da educação superior, conforme previsto na legislação vigente. De fato, é possível acompanhar e conhecer os movimentos e fluxos da educação superior revelados por meio de análise de suas tendências, traduzidos não apenas em termos quantitativos, mas por explicitar a qualidade implícita a toda noção de quantidade (GRAMSCI, 1974).

Para tanto, busca-se estabelecer parâmetro de comparabilidade entre o contexto nacional e o de Mato Grosso do Sul, com vistas a aprofundar a análise para os demais instrumentos que compõem a política de avaliação, viabilizada por meio de um recorte geográfico.

Foi possível evidenciar o processo de expansão de instituições de ensino superior em Mato Grosso do Sul, nos mesmos moldes em que ocorreu no contexto nacional, conforme os dados apresentados na Tabela 12, a seguir exposta:

**Tabela 12** – Expansão de instituições de ensino superior em Mato Grosso do Sul, considerando os anos de 1995 e 2002.

	Total Geral			Universidade			Centro Universitário			Faculdade		
	Total	Pública	privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
<b>1995</b>	19	01	18	02	01	01	-	-	-	17		17
<b>2002</b>	39	02	37	04	02	02	01	-	01	34	-	34
<b>(%)</b>	105,26	100	105,56	100	100	100	100		100	100		100

**Fonte:** elaborada com base nos dados do INEP.

Observa-se que a expansão de instituições de ensino superior no período de 1995 a 2002 foi de 105,26%. Em termos absolutos, as instituições privadas tiveram um crescimento maior, uma vez que foi implantada uma universidade pública<sup>83</sup> no período de 1995 a 2002 e 19 instituições privadas.

A universidade pública criada no período em tela é a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS, que foi criada pela Constituição Estadual<sup>84</sup> em 1979, logo após a divisão do estado. Embora tenha sido criada legalmente, não houve condições para a sua implantação. Assim, houve a necessidade de sua ratificação pela Constituição Estadual de 1989, e, após um decurso de quinze anos, a implantação da UEMS foi efetivada em 1994, quando iniciou suas atividades em agosto desse mesmo ano<sup>85</sup>. Em virtude de sua implantação ter ocorrido em agosto de 1994, não consta no Censo da Educação Superior de 1995, pois a data de coleta de dados para esse Censo ocorreu em 30 de abril de 1994. Esse dado permite afirmar que, no período de 1995 a 2002, não houve expansão de instituições públicas, apesar de uma aparente indicação constante na Tabela 1, construída a partir dos Censos da Educação Superior de 1995 e 2002.

Diante desses dados pode-se perceber que a expansão institucional nesse período

<sup>83</sup> No ano de 2005 foi criada mais uma instituição pública, a Universidade Federal da Grande Dourados, por meio da Lei Federal nº 11.153, de 29 de julho de 2005.

<sup>84</sup> Segundo OLIVEIRA (2006), a autorização para o funcionamento da Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul foi aprovada em 09 de fevereiro de 1994. O processo de autorização de seu funcionamento tramitou junto ao Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul, sob o nº 13/000104/94, tendo como relatora a conselheira Leda Henriques Abes, que emitiu o parecer nº 008/94 de forma favorável. No entanto, a UEMS já estava autorizada a funcionar desde 1984, por meio da Lei Estadual nº 044/1984, tendo como autor, o então deputado estadual Walter Carneiro, que representava as lideranças douradenses. As unidades da UEMS localizadas nos municípios de Amambáí, Mundo Novo, Bataguassu e Coxim foram criadas por emenda à lei nº 44/84 solicitada pelo, então deputado estadual Zenóbio dos Santos, em 06 de setembro de 1984. Nesse sentido, a UEMS já foi criada multicampi.

<sup>85</sup> Esses dados constam em:

UEMS. **História da UEMS**. Dourados: UEMS, 2005. Disponível em: <<http://www.uems.br/internet/historia.php>>. Acesso realizado em 21 set. 2005.



ocorreu por meio da iniciativa privada. No que se refere à expansão de cursos e de matrículas, o percentual de expansão das instituições privadas é ainda maior, conforme revelado nos dados constantes na tabela 13:

**Tabela 13** – Expansão de cursos, matrículas e vagas de ensino superior em Mato Grosso do Sul, considerando os anos de 1995\* e 2002.

	TOTAL			UNIVERSIDADE			CENTRO UNIVERSITÁRIO			FACULDADE		
	curso	matrícula	vaga	curso	matrícula	vaga	curso	matrícula	vaga	curso	matrícula	vaga
1995	136	23.280	9.329	77	12.508	3.916	-	-	-	59	10.772	5.413
2002	297	55.824	24.279	188	37.251	11.030	17	4.397	1.890	92	14.176	11.359
<b>Total (%)</b>	<b>118,38</b>	<b>139,79</b>	<b>160,25</b>	<b>144,15</b>	<b>197,81</b>	<b>181,66</b>	-	-	-	<b>55,93</b>	<b>31,60</b>	<b>109,85</b>
1995	59	7.304	2.026	59	7.304	2.026	-	-	-	-	-	-
2002	124	18.068	4.540	124	18.068	4.540	-	-	-	-	-	-
<b>Público (%)</b>	<b>110,16</b>	<b>147,37</b>	<b>124,09</b>	<b>110,16</b>	<b>147,37</b>	<b>124,09</b>	-	-	-	-	-	-
1995	77	15.976	7.303	18	5.204	1.890	-	-	-	59	10.772	5.413
2002	173	37.756	19.739	64	19.183	6.490	17	4.397	1.890	92	14.176	11.359
<b>Privado (%)</b>	<b>124,67</b>	<b>136,33</b>	<b>170,29</b>	<b>255,56</b>	<b>268,62</b>	<b>243,39</b>	-	-	-	<b>55,93</b>	<b>31,60</b>	<b>109,85</b>

**Fonte:** elaborada com base nos dados do INEP.

Pelos dados apresentados na tabela 13, identificam-se três tendências que podem ser relacionadas às iniciativas do governo federal de estímulo à expansão do ensino superior. Uma tendência refere-se à supremacia das instituições privadas em relação às instituições públicas, sobretudo na oferta de cursos e de alunos atendidos, visualizados nas taxas de matrículas efetuadas. Observa-se, com isso, que há uma expansão no número de instituições privadas, que desencadeia, por sua vez, um aumento proporcionalmente maior na oferta do número de cursos e de matrículas, caracterizando o ensino superior em Mato Grosso do Sul como eminentemente privado, apesar da implantação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS, em agosto de 1994 e da presença da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS<sup>86</sup>, desde a criação do estado de Mato Grosso do Sul<sup>87</sup>.

\* No Censo 1995, as matrículas referem-se ao período de 30/04/1994 e no Censo 2002 considerou as matrículas realizadas em 30/06/2001.

<sup>86</sup> A UFMS foi constituída a partir da criação da Faculdade de Farmácia e Odontologia, em 1962, em Campo Grande, sendo transformada em 1969, com a integração dos Institutos de Campo Grande, Corumbá e Três Lagoas, em Universidade Estadual de Mato Grosso, por força da Lei nº 2.947, de 16/09/1969. Com a divisão do estado de Mato Grosso, houve a federalização da, então, UEMT em Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, com a aprovação da Lei nº 6.674, de 05 de julho de 1979 (UFMS, 2006).

<sup>87</sup> Mato Grosso do Sul conta atualmente com mais uma universidade pública, a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), criada por desmembramento da UFMS em 2005, por força da lei nº 11.153, de 29 de julho de 2005.

A segunda tendência apontada nos dados tabulados refere-se à expansão de cursos, vagas e matrículas que se concentram nas instituições universitárias, ocorrendo em proporções menores nas instituições não universitárias, como as faculdades integradas e/ou isoladas. Em número absoluto, as instituições não universitárias somam-se 34 e as instituições universitárias cinco. No entanto, a concentração de cursos está nas instituições universitárias que têm 205 cursos e 41.648 alunos matriculados, ofertando 12.920 vagas, enquanto que as faculdades têm 92 cursos e 14.175 matrículas, e ofertam 11.359 vagas, em dados registrados em 2002. Essa característica do ensino superior de Mato Grosso do Sul confirma a tendência nacional que aponta para a concentração do número de alunos atendidos nas instituições universitárias, nas quais, *a priori*, estaria presente o tripé ensino, pesquisa e extensão apontado, por alguns pesquisadores da área<sup>88</sup>, como pressuposto de qualidade para o ensino superior.

Cumprе ressaltar que esse dado está relacionado, entre outras questões, com a autonomia universitária, que está prevista no art. 207 da Constituição Federal, e é complementada pelos arts. 53 e 54 da LDB (RANIERI, 2000). Dessa forma, entre outras atribuições, as instituições universitárias têm como decorrência de sua autonomia a criação de seus cursos e ampliação de suas vagas, independentemente de ato de autorização do MEC. As instituições não universitárias necessitam encaminhar solicitação de autorização ao MEC para a implantação de seus cursos e aumento de vagas, que demandam a instauração de processo de avaliação *in loco*, realizada por comissões de especialistas. Com isso, a implantação de cursos por instituição não universitária exige maior demanda de tempo, em virtude da instauração de processo para fins de sua autorização, o que dificulta a criação de cursos na mesma proporção das instituições universitárias.

A tabela 14 demonstra a proximidade, em termos de tendência da expansão de matrículas, de Mato Grosso do Sul com o cenário nacional, apontando a concentração desse atendimento nas universidades privadas. Nesse sentido, o crescimento do número de matrículas nas universidades privadas em Mato Grosso do Sul foi na ordem de 268,62%, em termos de Brasil esse crescimento chegou a 358,72%. As matrículas nas instituições não universitárias cresceram 31,60% em Mato Grosso do Sul, e 46,81%, considerando todo o território nacional. A expansão de vagas em Mato Grosso do Sul se deu na ordem de 160,25% e, considerando o contexto nacional, o crescimento de vagas alcançou percentuais de 185,82.

---

<sup>88</sup> Entre esses, pode ser citado CUNHA, 1989a; CHAUI (2001).

Diante desses dados, é possível inferir que o processo de expansão do ensino superior se desenvolve em duas perspectivas, sendo uma efetivada por meio da criação de instituições e de cursos, e uma outra processada pela ampliação do número de vagas e, conseqüentemente, do número de matrículas efetuadas.

**Tabela 14** – Expansão de cursos e matrículas\* de ensino superior no Brasil, considerando os anos de 1995 e 2002.

	TOTAL			UNIVERSIDADE			CENTRO UNIVERSITÁRIO			FACULDADE		
	curso	matrícula	vaga	curso	matrícula	vaga	curso	matrícula	vaga	curso	matrícula	vaga
1995	6.252	1.127.932	620.355	3.927	353.235	357.133	-	-	-	2.325	631.771	253.222
2002	14.399	3.310.228	1.773.087	8.486	531.634	851.764	1.413	430.315	271.564	4.873	868.825	649.759
<b>Total (%)</b>	<b>130,31</b>	<b>193,48</b>	<b>185,82</b>	<b>116,09</b>	<b>50,50</b>	<b>138,50</b>	-	-	-	<b>109,59</b>	<b>37,52</b>	<b>156,60</b>
1995	2.782	691.490	178.145	2.344	598.529	142.375	-	-	-	438	101.961	35.770
2002	5.252	1.187.408	295.354	4.599	1.051.655	247.075	34	14.646	5.460	619	121.107	42.819
<b>Público (%)</b>	<b>88,79</b>	<b>71,72</b>	<b>65,79</b>	<b>96,20</b>	<b>75,71</b>	<b>73,54</b>	-	-	-	<b>41,32</b>	<b>18,78</b>	<b>19,71</b>
1995	3.470	1.059.163	432.210	1.583	529.353	214.758	-	-	-	1887	529.810	217.452
2002	9.147	3.621.759	1.477.733	3.887	2.428.258	604.689	1.369	415.669	266.104	3.881	777.832	605.940
<b>Privado (%)</b>	<b>163,60</b>	<b>241,95</b>	<b>241,90</b>	<b>145,55</b>	<b>358,72</b>	<b>181,57</b>	-	-	-	<b>105,67</b>	<b>46,81</b>	<b>178,65</b>

**Fonte:** elaborada com base nos dados do INEP

Os dados referentes ao número de vagas, constantes na Tabela 14, permitem estabelecer comparação com os dados referentes à ampliação de cursos e matrículas. Com isso pode-se perceber uma diferença entre os percentuais apresentados pelas instituições públicas e os apresentados pelas instituições privadas. Nas instituições privadas o número de matrículas foi o aspecto que apresentou maior crescimento, enquanto que nas instituições públicas o maior índice de crescimento concentra-se na expansão de cursos. Esses dados permitem inferir que nas instituições privadas o aumento das matrículas se evidencia pelo aumento das vagas, muito mais do que pelo aumento do número de cursos. Essa tendência fica mais evidenciada quando se observam os dados de Mato Grosso do Sul, onde os percentuais de expansão de vagas superam os números de matrícula, destacando-se o aumento de vagas como o maior propulsor do incremento das taxas de matrículas.

Em 2002 as instituições privadas, considerando os dados nacionais, apresentaram um crescimento de 163,60% de cursos e um percentual de expansão de vagas em 241,90%.

\* No Censo 1995, as matrículas referem-se ao período de 30/04/1994 e no Censo 2002 considerou as matrículas realizadas em 30/06/2001.

Assim, é possível inferir que as matrículas foram impulsionadas pelo aumento de vagas. Já as instituições públicas apresentaram percentual de expansão de cursos em 88,79%, enquanto que o percentual do aumento de vagas ficou em 65,79%, evidenciando que a diversificação dos cursos foi o mote da expansão de matrículas.

Em Mato Grosso do Sul esse movimento, caracterizado pelas taxas de vagas como impulsionador dos percentuais de matrículas, é mais explícito, podendo-se verificar que, no conjunto das instituições, os percentuais do aumento se evidenciam de forma mais enfática nas vagas, uma vez que houve um percentual de 160,25% de aumento, enquanto a ampliação de cursos obteve percentuais de 118,38% e as taxas de matrículas ficaram em 139,79%. Mesmo que nas instituições públicas o número de vagas, em termos percentuais, supere o aumento da taxa de criação de cursos, nas instituições privadas, notadamente, os índices percentuais das taxas de vagas são mais significativos do que os índices de criação de cursos. Considerando os números absolutos, construindo uma relação ilustrativa do número de vagas com o número de cursos é possível observar que as universidades públicas apresentam uma relação de 36,61 vagas por curso. Já nas universidades privadas essa relação quase triplica, uma vez que há uma proporção de 103,46 vagas por curso e nas faculdades privadas essa relação ainda é maior, chegando a 123,47 vagas por curso.

Esses dados apontam para o interior das instituições de ensino superior, sobretudo as instituições privadas que, ao promoverem a expansão institucional, optaram de forma significativa pelo incremento do número de vagas ofertadas. Essa tendência ainda é mais marcante nas instituições não universitárias, evidenciada tanto no contexto de Mato Grosso do Sul como nos dados referentes ao espaço nacional.

Como uma consequência das duas tendências anteriormente mencionadas, observa-se uma terceira, representada na supremacia das instituições universitárias privadas no que se refere ao número de alunos atendidos no contexto da diversificação institucional. Não só em termos percentuais, em relação ao crescimento de cursos, de vagas e de matrículas, as instituições universitárias privadas superam as universidades públicas, mas também em termos de números absolutos. Como se pode observar em 2002, o número de alunos matriculados nas universidades públicas de Mato Grosso do Sul soma 18.068 e nas instituições privadas há 23.580 matrículas, mesmo com uma quantidade menor de cursos implantados, uma vez que as universidades públicas ofereciam 124 cursos e as universidades privadas, 81 cursos. Esse mesmo processo é observado no contexto nacional, quando as universidades públicas atendem 1.051.655 alunos, distribuídos em 4.599 cursos e as universidades privadas matricularam 2.428.258 alunos em um total de 3.887 cursos.

Em termos gerais, esses dados sinalizam no sentido de caracterizar o aumento de vagas como uma estratégia comum às instituições privadas, notadamente, as instituições não universitárias, na efetivação da ampliação do acesso ao ensino superior, evidenciado na expansão das taxas de matrículas.

Ao evidenciar o movimento e o fluxo da expansão das instituições, cursos e vagas no ensino superior brasileiro é possível evidenciar seus impactos na constituição do conceito de qualidade. Entre esses impactos está a fragilização da relação entre candidato e vaga<sup>89</sup> como um indicador de qualidade. As instituições, particularmente as públicas, realizam o “vestibular”<sup>90</sup>, com o intuito de selecionar os alunos com melhores condições de conhecimento para o ingresso ao ensino superior. De uma forma geral, acessam ao ensino superior os melhores alunos, a partir de uma lógica que pressupõe que quanto maior a relação entre candidatos inscritos por cada vaga ofertada maior será a qualidade de seus ingressantes.

A relação candidato-vaga era um dos indicadores apontados e utilizados para medir a qualidade no ensino superior no Brasil (GAETANI; SCHWARTZMAN, 1993; INEP, 2003). Esse dado permite observar a demanda pelo ensino superior, ainda permite inferir em que medida os cursos estão se projetando socialmente. Nesse sentido, apresenta-se a Tabela 15, com uma série histórica de dados, que mostram a evolução desse indicador ao longo do período de 1993 a 2005. Cumpre destacar que em 2005 houve a implantação do ProUni<sup>91</sup>, programa que altera a distribuição de vagas existentes no ensino privado. Assim, não serão considerados os dados de 2005 para estabelecer comparações com os demais anos.

---

<sup>89</sup> A relação entre candidato e vaga refere-se ao processo de seleção para o ingresso no ensino superior, que ocorre no sentido de filtrar a demanda, nos casos em que ela é superior ao número de vagas ofertadas

<sup>90</sup> O exame de admissão que selecionava os alunos para o ensino superior passa a ser denominado “vestibular” a partir do Decreto nº 11.530/1915. A Lei nº 5.692/1971, ao regulamentar o acesso ao ensino superior, determina a realização de provas de habilidades, utilizando o termo “vestibular”. A LDB vigente, Lei nº 9.394/1996 em seu art. 44, traz nova regulamentação a esse processo, identificado como “processo seletivo”, flexibilizando os procedimentos, deixando a sua normatização a cargo das instituições de ensino superior, exigindo apenas a articulação com os sistemas de educação básica.

<sup>91</sup> A descrição do ProUni está disponível no site do MEC: < <http://prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni/Oprograma.shtml> >., acesso realizado em 16 dez. 2006. Segundo o MEC:

O ProUni - Programa Universidade para Todos foi criado pela MP nº 213/2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, oferecendo, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas que aderirem ao Programa. (BRASIL, 2006)

**Tabela 15** – Evolução da Relação Candidatos-Vaga nos Processos Seletivos, por Categoria Administrativa – Brasil – 1993 a 2005

ANO	PÚBLICA	PRIVADA	TOTAL
1993	6,6	2,4	3,7
1994	7,3	2,4	3,9
1995	7,9	2,9	4,3
1996	7,5	2,6	4,0
1997	7,4	2,6	3,9
1998	7,5	2,2	3,6
1999	8,0	2,2	3,5
2000	8,9	1,9	3,3
2001	8,7	1,8	3,0
2002	8,9	1,6	2,8
ANO	PÚBLICA	PRIVADA	TOTAL
2003	8,4	1,5	2,4
2004	7,2	1,2	1,8
2005	3,8	0,7	1,1

**Fonte:** elaborada com base nos dados do INEP.

Por esse quadro é possível perceber que no período de 1993 a 1995 a relação entre o número de candidatos por vaga no ensino superior era crescente. Essa tendência se reverte a partir de 1996 e vem caindo, sistematicamente, até 2004, período que coincide com a implementação da reforma no ensino superior iniciada em 1995. A expansão do ensino superior, notadamente viabilizada pelas instituições privadas, e implantada a partir de 1995, explicita o declínio da relação candidato-vaga, sobretudo em relação às instituições particulares que passam a competir pelo alunado. Quanto às instituições públicas, observa-se uma oscilação das taxas relativas à relação candidato-vaga, sendo que o pico ocorreu em 2000 e 2002, com um indicador de 8,9 candidatos por vaga, caindo logo em seguida.

De forma geral, a tendência que se aponta é a que caracteriza a diminuição da relação candidato-vaga, o que *a priori* fragiliza a lógica do vestibular na seleção dos melhores alunos para o acesso ao ensino superior, interferindo no conceito de qualidade e no processo de avaliação.

Diante desse contexto o MEC, ao programar o atual sistema de avaliação da educação superior (SINAES), processa modificações no sentido de aperfeiçoar o “provão”, estabelecendo o ENADE. O principal diferencial do ENADE em relação ao “provão” é que o primeiro identifica o nível de ingresso e de saída dos alunos, enquanto que o “provão” só verificava o rendimento final dos mesmos. A necessidade de se conhecer o nível em que os alunos chegam ao ensino superior se intensifica justamente no momento em que a relação candidato-vaga vem diminuindo, sobretudo intermediada pela relação quantidade – qualidade que, ao produzir uma menor relação candidato–vaga, traduz a abertura no acesso, ao mesmo tempo em que fragiliza a seleção realizada pelo vestibular.

Como consequência desse processo de queda da relação candidato-vaga, observa-se um movimento de entrada gradativa de alunos de uma faixa etária mais elevada em relação aos períodos históricos anteriores. Essas características dos alunos observáveis em seu perfil sócio-econômico, que implicam existência de alunos trabalhadores e alguns com lacuna de tempo entre o fim do ensino médio e o acesso ao ensino superior, produziram mudanças nos aspectos pedagógicos e metodológicos desse nível de ensino que passa a demandar por cursos de nivelamento, apoio psicopedagógico, bolsas de estudos de forma a viabilizar maior dedicação de tempo do aluno ao processo de sua formação, entre outras modificações. Por sua vez, essas características dos ingressantes determinaram alterações no conceito de qualidade, que ao focar os indicadores ligados ao corpo discente, incorporam novos atributos que visam viabilizar o atendimento a alunos com perfis diferenciados. Com isso, os atuais instrumentos de avaliação incluem como indicadores de qualidade a existência de programas de apoio aos discentes revelados em sistemas de nivelamento (ofertas de estudos compensatórios gratuitos), tutoria, orientação acadêmica, apoio psicopedagógico, bolsas trabalho entre outras ferramentas destinadas ao corpo discente das instituições<sup>92</sup>.

Neave (2001) já havia detectado processo semelhante ao que ocorre no Brasil no leste europeu, onde há uma entrada de alunos mais velhos no ensino superior, que representaria uma demanda reprimida que, no contexto de um processo identificado como “pós-massificação”, delineia um perfil diferenciado de corpo discente no ensino superior, com um número maior de alunos trabalhadores e chefes de família.

As informações presentes na Tabela 16, a seguir exposta, mostram a tendência de ingresso no ensino superior de alunos com perfis mais diferenciados em relação à faixa etária

---

<sup>92</sup> Nesse sentido ver:

BRASIL. **Avaliação externa das instituições de educação superior** – diretrizes e instrumento (versão preliminar). Brasília: CONAES/INEP, 2005.

mais tradicional do ensino superior, que abarcaria os jovens de 18 a 24 anos de idade.

**Tabela 16** – Distribuição percentual do número de ingressos através de processo seletivo e outras formas, por faixa etária – Brasil – 2000 - 2004.

ANO	18 a 24 anos	(%)	25 anos ou mais	(%)
2000	680.237	63,9	373.552	36,0
2001	763.163	63,3	443.110	36,7
2002	872.363	61,8	538.845	38,2
2003	934.288	60,7	514.930	39,2
2004	978.235	60,3	643.173	39,7

**Fonte:** elaborada com base nos dados do INEP.

A partir das informações disponibilizadas na Tabela 16 é possível verificar a tendência da ampliação da faixa etária atendida no ensino superior, pois à medida que cresce o número de alunos ingressantes, aumenta-se o percentual de acesso dos alunos com idade superior a 25 anos, ao mesmo tempo em que diminui o percentual de alunos na faixa etária mais convencional, a dos 18 aos 24 anos de idade, o que traz alterações ao perfil do aluno, conforme já mencionado.

Essas alterações no perfil do ingressante do ensino superior estão relacionadas com o seu nível sócioeconômico, que traz diferenças no rendimento inicial do aluno, o que vem corroborando a necessidade de modificações de correção à sistemática atual de avaliação do MEC (SINAES) que pretende avaliar o conhecimento que vem sendo agregado ao longo da formação do aluno, por meio do ENADE, não bastando mais o conhecimento do rendimento final.

No limite não se quer criticar a política que induziu essa tendência de modificação no perfil do alunado, apenas apontar os seus reflexos no processo de avaliação, na medida em que altera os indicadores de qualidade usualmente utilizados que, por sua vez, interferem na concretização da concepção de qualidade institucional que se almeja.

O indicador mais apontado como indutor de qualidade no ensino superior tem sido o corpo docente, especificamente sua titulação e seu regime de trabalho, que são, inclusive, requisitos de caracterização e diferenciação das instituições universitárias das demais



categorias de instituições, conforme previsto na LDB:

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

I – produção intelectual institucionalizada, [...];

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

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

No entanto, o INEP, por meio do Censo – Cadastro de Professores<sup>93</sup> realizado em 2005, constatou que os requisitos referentes ao regime de trabalho e à titulação não vêm sendo atendidos integralmente pelas universidades. O INEP, nesse documento, ainda ressalta que o prazo para que as Universidades tenham atendido aos incisos II e III do art. 52 expirou em 2004, conforme previsto no art. 88, § 2º da própria LDB. Segundo os dados fornecidos pelo INEP (2005), as instituições privadas são as que menos vem cumprindo esses requisitos, sendo que 75,6% não cumprem o requisito de 1/3 de contratação em tempo integral e 4,7% não cumprem o requisito de 1/3 de docentes com titulação mínima de mestrado. Enquanto que nas universidades públicas há um percentual de 8,3% de não cumprimento referente ao requisito de contratação em regime de tempo integral e de 3,6% de não-cumprimento de 1/3 de docentes com titulação mínima de mestre.

Em relação aos Centros Universitários a situação não é diferente se se levar em conta o Decreto nº 4.914/2003, que exige que, até dezembro de 2004, 15% do corpo docente seja contratado em tempo integral<sup>94</sup>. Segundo os dados do INEP, 41,3% dos Centros Universitários não atendem a esses requisitos.

Esse não-cumprimento pelos Centros Universitários, dos requisitos referentes ao regime de trabalho, implicou alteração na legislação que modifica os percentuais constantes no Decreto nº 4.914/2003, diminuindo o grau de exigência que passa a ser um quinto e não mais um terço de seu corpo docente com regime de trabalho de tempo integral, conforme disposto no Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006. Observa-se, com isso, que os critérios que avaliam a qualidade das instituições vêm passando por reestruturações, consolidando uma

<sup>93</sup> O Cadastro de Professores está disponível no seguinte endereço eletrônico: < [http://www.inep.gov.br/download/superior/2004/censosuperior/Resumo\\_Tecnico\\_Cadastro\\_Docentes2005\\_1.pdf](http://www.inep.gov.br/download/superior/2004/censosuperior/Resumo_Tecnico_Cadastro_Docentes2005_1.pdf) >. Acesso realizado em 28 abr. 2006.

<sup>94</sup> Ainda segundo esse decreto o cronograma para se chegar ao mínimo de 33% de contratação de professores em regime de tempo integral, ocorreria da seguinte maneira:

I - quinze por cento, até dezembro de 2004;

II - vinte por cento, até dezembro de 2005;

III - trinta por cento, até dezembro de 2006; e

IV - trinta e três por cento, até dezembro de 2006.

concepção de qualidade diferenciada para cada categoria administrativa.

Sem pretensões de se estabelecer uma análise da política em curso, é possível assinalar que a redefinição dos critérios de qualidade para esse indicador, regime de trabalho, no que se refere aos Centros Universitários, é influenciada por decisões políticas concebidas em espaços de disputas em que estão presentes atores de escopo corporativista, como é o caso da ANACEU<sup>95</sup> (Associação Nacional dos Centros Universitários). Conforme explica Castro (1991),

A fragilidade dos canais de representação da sociedade brasileira, a multiplicidade de grupos de interesses envolvidos na formação e implementação de políticas sociais, o ‘corporativismo’ como a forma usual de mediação com as estruturas de poder e com a burocracia estatal e a emergência de novas formas de clientelismo, engendradas com a participação de autoridades locais na condução de programas sociais, projetam cenários onde provavelmente observaremos a convivência de diferentes modos de interação entre interesses organizados e agências governamentais articulados em torno das políticas sociais (CASTRO, 1991, p. 41).

Nesse sentido, os padrões de qualidade são construídos a partir desse cenário, sendo engendrados por um processo “de interação entre interesses e instituições no processo decisório e a capacidade variável desses interesses de condicionar a formação e implementação de políticas governamentais” (ibid, p.17). Essas interferências na formação e implementação de políticas permitem reforçar as distinções nos critérios de qualidade, estabelecendo concepções distintas de acordo com a organização acadêmica das instituições.

Outro ponto de análise captado pelas estatísticas oficiais que sofreu impacto a partir da expansão de instituições, matrículas e vagas no ensino superior incide no número de funcionários técnico-administrativos, apontado como um indicador de qualidade. Em relação a esse dado observa-se a compatibilidade de algumas características como o referido ao corpo docente, como é o caso da diminuição do número de funcionários públicos, que pode ter tido como impacto a política previdenciária adotada no período, que gerou aposentadorias<sup>96</sup>. A Tabela 17 condensa os dados referentes à evolução do número de funcionários técnico-administrativos, conforme segue:

<sup>95</sup> Para maiores detalhes consultar a home page da instituição: <http://www.anaceu.org.br/>

<sup>96</sup> Nesse sentido ver: Azevedo; Andrade, 1997; Melo, 1997.

**Tabela 17** – Evolução do número de funcionários técnico-administrativos no Brasil, no período de 1991 a 2005.

ANO	Nº de funcionários em Instituições	Nº de funcionários em
	Privadas	Instituições Públicas
1991	37.268	147.660
1992	45.101	149.707
1993	51.549	153.385
1994	52.870	158.790
1995	53.769	164.316
1996	59.897	162.305
1997	59.735	153.701
1998	65.483	129.145
1999	73.217	125.308
2000	85.275	117.613
2001	99.739	106.301
2002	116.984	108.087
2003	133.456	111.000
2004	145.492	115.150
2005	155.945	113.569

**Fonte:** Censo do Ensino Superior – 2006, disponível em < <http://sinaes.inep.gov.br:8080/sinaes/> >. Acesso realizado em 16 dez. 2006.

Pelas informações constantes na Tabela 17, podem-se perceber movimentos divergentes, quando se observa o período de 1991 a 1995 e o de 1996 a 2002. No período de 1991 a 1995 ocorre a expansão quantitativa de técnicos tanto nas instituições privadas quanto nas públicas, enquanto que no período de 1996 a 2002 observa-se a expansão nas instituições privadas e a diminuição do número de funcionários nas instituições públicas. O crescimento do número de funcionários nas instituições privadas no período de 1991 a 1995 se deu na ordem de 44,28% e nas instituições públicas o incremento foi na ordem de 11,28%. Esse crescimento pode ser considerado como um dado real, pois a expansão de instituições não se deu nessa mesma perspectiva, inclusive entre as instituições públicas houve um declínio<sup>97</sup> de

<sup>97</sup> Esses dados estão disponíveis na Tabela 7.

5,4%, e a expansão das instituições privadas ocorreu em torno de 3,48%.

No entanto, a expansão de instituições no período de 1996 a 2002 superou o índice de crescimento do número de funcionários, conforme apontam os dados: o crescimento do número de funcionários nas instituições privadas nesse período foi de 95,03%, enquanto que a expansão do número de instituições atingiu um patamar de 102,81%. Embora o processo nas instituições públicas tenha ocorrido de forma diferente, os seus resultados foram parecidos uma vez que houve um declínio no número de funcionários na ordem de 33,41% enquanto que a retração de instituições públicas, no período, ocorreu na ordem de 7,58%. Esses dados implicam apontar para uma defasagem desse indicador no contexto das instituições que, *a priori*, indicaria para uma defasagem da qualidade em razão da expansão de instituições. Esse dado ainda se agrava, quando se tomam os percentuais de crescimento do número de vagas e de matrículas.

Diante desse quadro, requer-se observar como a política educacional vigente induziu qualidade a essas instituições, uma vez que se pretendeu romper com a concepção de que menor quantidade gera maior qualidade presente nas políticas de ensino superior nos períodos anteriores, conforme relatado no capítulo primeiro.

As questões às quais se procura responder são: Há diferenças no conceito de qualidade a partir do processo de expansão implantado? O que mudou nas instituições de ensino superior após a efetivação da sistemática de avaliação adotada pelo sistema federal? Há diferença entre os resultados de avaliações em instituições universitárias e não universitárias?

Para responder a essas questões, procurou-se analisar a sistemática de avaliação adotada pelo MEC, que considerava o Exame Nacional de Cursos e os processos de avaliação para fins de autorização e reconhecimento de cursos como parte de seus procedimentos. O Decreto nº 2.026/1996 estabelecia como procedimentos da avaliação do ensino superior: (i) análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidades da Federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino; (ii) avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão; (iii) avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos; e (iv) avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento.

No contexto das políticas governamentais, essa sistemática estaria sendo indutora de qualidade para o ensino superior no país. Portanto, neste trabalho pretende-se observar em que medida essa qualidade foi construída nas instituições de ensino superior. Para tanto, buscou-

se observar como as instituições localizadas em Mato Grosso do Sul traduziram qualidade para o sistema federal de ensino superior.

### **3.2 A Avaliação da Qualidade na Educação Superior, Considerando o Contexto de Mato Grosso do Sul**

Para o acesso ao conjunto dos resultados obtidos pelas instituições de ensino superior junto à sistemática de avaliação processada pelo MEC no período em tela, houve a autorização do INEP, viabilizando a consulta aos sistemas SAPIEnS (Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior) e SiedSup (Sistema Integrado de Informações da Educação Superior), para fins da pesquisa. Com isso podem ser coletados os resultados do ENC e os relatórios emitidos pelas comissões de especialistas quando do momento das avaliações de autorização e reconhecimento de cursos.

Em 2006, verificou-se uma oscilação no número total de instituições cadastradas no SiedSup<sup>98</sup>. Por meio de consulta eletrônica a essa base<sup>99</sup> encontrou-se um total de sessenta e uma instituições, o que representaria um incremento de quarenta e duas novas instituições, considerando o Censo do Ensino Superior de 1995, que apontava a existência de dezenove instituições. A expansão institucional no período perfaz um total de 221,05%, o que demonstra que a política educacional de ensino superior em curso ainda vem induzindo expansão, uma vez que, no período de 1995 a 2002, o aumento foi de vinte instituições, perfazendo um total de 105,26%. No entanto, em consulta realizada em 29 de julho de 2006 observou-se um conjunto de 44 instituições cadastradas. Essa situação pode ser justificada em razão de que algumas instituições deixaram de existir, sobretudo considerando que algumas mantenedoras tinham como prática abrir várias faculdades no mesmo local, com o intuito de solicitar a configuração para o *status* de faculdades integradas. Basicamente, com a perda de importância dessa estrutura diante das políticas educacionais<sup>100</sup>, essas instituições deixaram de existir. Também registrou-se processo de incorporação e fusão institucional.

Para permitir a comparação entre os dados, optou-se por estabelecer critério para a definição do universo da pesquisa, considerando as instituições que passaram pelo conjunto dos instrumentos de avaliação implementados pelo MEC no período. Para tanto, incluiu-se

---

<sup>98</sup> O acesso é realizado por meio do seguinte endereço eletrônico: <  
[http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/funcional/lita\\_ies.asp](http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/funcional/lita_ies.asp)>.

<sup>99</sup> Acesso realizado em 4 de abril de 2006.

<sup>100</sup> De acordo com o Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, já citado.

como objeto da pesquisa aquelas instituições que passaram ao mesmo tempo pelo “provão” e pelas avaliações das comissões de especialistas. Inicialmente, das quarenta e quatro instituições de Mato Grosso do Sul que compunham o cadastro nacional em 2006, foram selecionadas vinte e oito instituições, uma vez que as demais, em número de dezesseis, não se haviam submetido ao “provão”. Entre os motivos que excluíram essas instituições está o fato de que algumas foram criadas após 2002 e, portanto, não foram submetidas a esse instrumento, e outras instituições passaram por processo de incorporação e fusão<sup>101</sup> no período posterior a 2003, conforme mencionado.

Em um segundo momento, foram desconsideradas mais três instituições, que não passaram por avaliação de reconhecimento de curso, por não permitir estabelecer comparações em relação ao conjunto das avaliações estabelecidas pelo MEC, perfazendo, como universo da pesquisa, um conjunto de 25 instituições analisadas. Nesse conjunto, estão representadas as diversas categorias de organização institucional previstas na legislação vigente, como universidades, centros universitários e faculdades, tanto públicas, quanto privadas, localizadas na capital e no interior do estado.

Diante desse quadro, seria possível cotejar os dados do “provão” com os resultados constantes nos relatórios das comissões de especialistas, de forma a comparar os seus resultados e estabelecer pontos de interseção entre eles.

O conjunto das instituições analisadas de Mato Grosso do Sul está sintetizado no Quadro 1:

---

<sup>101</sup> O jornal Estado de São Paulo publicou, em 17 de outubro de 2005, artigo intitulado “Procura por faculdades privadas diminui”, no qual é mencionado como exemplo a compra das faculdades IESD e FAD pela Uniderp, em Mato Grosso do Sul. Nesse sentido ver: IWASSO, Simone; CAFARDO, Renata. **Procura por faculdades privadas diminui.** São Paulo, 17 out. 2005. Disponível em: < [http://www.universia.com.br/html/noticia/noticia\\_clipping\\_cgcef.html](http://www.universia.com.br/html/noticia/noticia_clipping_cgcef.html) >. Acesso realizado em 10 jul. 2006. Para dados oficiais consultar: Portaria de troca de manutenção da FAD - Portaria MEC nº 4.015/2003; Portaria de troca de manutenção do IESD – Portaria MEC nº 499/2006.

**Quadro 1** – Número de instituições, com suas siglas correspondentes, ano de criação e cidade onde estão localizadas no estado de Mato Grosso do Sul, no ano de 2006.

Nº	Nome da Instituição	Sigla	Ano de Criação	Localização da Sede
1	Centro Universitário da Grande Dourados	UNIGRAN	21/10/1976	Dourados
2	Centro Universitário de Campo Grande	FIC-UNAES	23/08/1994	Campo Grande
3	Faculdade de Administração de Fátima do Sul	FAFS	23/03/1995	Fátima do Sul
4	Faculdade de Administração de Nova Andradina	FANA	12/04/1988	Nova Andradina
5	Faculdade de Amambai	FIAMA	12/11/1998	Amambaí
6	Faculdade de Ciências Contábeis de Naviraí	FACINAV	22/03/1995	Naviraí
7	Faculdade de Ciências Contábeis de Nova Andradina	FACINAN	23/12/1998	Nova Andradina
Nº	Nome da Instituição	Sigla	Ano de Criação	Localização da Sede
8	Faculdade de Ciências Contábeis de Ponta Porã	FCCPP	14/08/1995	Ponta Porã
9	Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Ponta Porã	FECLEPP	13/08/1986	Ponta Porã
10	Faculdade de Educação de Costa Rica	FECRA	22/12/1998	Costa Rica
11	Faculdade de Pedagogia	ANAEC	22/12/1998	Nova Andradina
12	Faculdade de Ponta Porã	FAP	05/12/1998	Ponta Porã
13	Faculdade de Dourados	FAD		Dourados
14	Faculdade Estácio de Sá de Campo Grande	FESCG	27/10/2000	Campo Grande
15	Faculdades Integradas de Cassilândia	FIC	21/12/1988	Cassilândia
16	Faculdades Integradas de Coxim	FICO	20/02/1996	Coxim
17	Faculdades Integradas de Fátima do Sul	FIFASUL	24/09/1980	Fátima do Sul
18	Faculdades Integradas de Naviraí	FINAV	04/11/1987	Naviraí
19	Faculdades Integradas de Paranaíba	FIPAR	22/03/1995	Paranaíba
20	Faculdades Integradas de Ponta Porã	FIP	02/10/1997	Ponta Porã
21	Faculdades Integradas de Rio Verde	FIRVE	19/10/1994	Rio Verde de Mato Grosso
22	Faculdades Integradas de Três Lagoas	AEMS	27/12/1994	Três Lagoas
23	Instituto de Ensino Superior da FUNLEC	IESF	12/02/1998	Campo Grande
24	Instituto de Ensino Superior do Pantanal	IESPAN	27/07/1998	Corumbá
25	Universidade Católica Dom Bosco	UCDB	24/11/1961	Campo Grande - <i>Multicampi</i>
26	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	UFMS	05/07/1979	Campo Grande - <i>Multicampi</i>
27	Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal	UNIDERP	03/09/1976	Campo Grande <i>Multicampi</i>
28	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul	UEMS		Dourados <i>Multicampi</i>

**Fonte:** elaborada com base nos dados do INEP.

### 3.2.1 Os principais resultados da Sistemática de Avaliação adotada no período de 1995 a 2002

A síntese com os resultados das instituições de ensino superior de Mato Grosso do Sul, obtidos junto ao Exame Nacional de Cursos e às avaliações de pares, com vistas ao reconhecimento dos cursos, consta no Quadro 2, que compõe o anexo 1. Optou-se pela análise dos resultados obtidos pelas instituições, por meio desses instrumentos de avaliação, uma vez que foram considerados, pelos gestores educacionais da época, como os principais indutores de qualidade<sup>102</sup>.

Além dos resultados do “provão” e dos conceitos finais que compõem os relatórios das avaliações por pares, para fins de reconhecimento de cursos, foram analisados também os pareceres constantes nessas avaliações, com vistas à autorização de cursos. De forma geral, constatou-se que todos os pedidos de autorização de cursos solicitados no período da análise foram recomendados pela comissão de avaliação. Cumpre destacar que as instituições universitárias (universidades e centros universitários), por gozar de autonomia, não necessitam pedir autorização de cursos, portanto esses pareceres não foram utilizados para efeitos de análise de seus resultados, por não permitir estabelecer eixos de comparabilidade, uma vez que incidiam apenas para as faculdades, que são privadas, no caso de Mato Grosso do Sul.

No caso dos processos de autorização de cursos verificou-se que 30% dos pedidos de autorização não foram recomendados logo na primeira visita, ficando em diligência, o que significava que a autorização estava condicionada ao cumprimento de condições e de indicadores de qualidade não atendidos na primeira visita da comissão de avaliação. A diligência nesse caso representava que os indicadores essenciais de qualidade não tinham sido atendidos. Com isso a Comissão de Avaliação determinava um período de tempo, que não ultrapassava 12 meses, para que a instituição cumprisse as recomendações determinadas no parecer de avaliação. Caso contrário, o curso não seria autorizado. Geralmente essa diligência demandava a necessidade de nova visita *in loco* para verificar o seu cumprimento. No conjunto dos pareceres analisados evidenciou-se que 100% das diligências foram atendidas e, portanto, 100% dos processos de autorização foram recomendados.

O formulário para a avaliação de autorização de curso apresenta algumas diferenças em relação ao formulário de reconhecimento de curso. As diferenças estão concentradas essencialmente nos aspectos formais, sobretudo na forma de atribuição dos conceitos. Nesse

---

<sup>102</sup> Nesse sentido ver Souza, 1996.



sentido, no reconhecimento de curso há a indicação de conceitos para cada uma das dimensões da avaliação, que são CMB (Condições Muito Boas), CB (Condições Boas), CR (Condições Regulares) ou CI (Condições Insuficientes). Já na autorização de cursos não há a indicação de conceitos, cabe ao avaliador apontar se os indicadores atendem ou não atendem satisfatoriamente aos padrões mínimos de qualidade<sup>103</sup>. Há, nesse formulário, indicadores essenciais e indicadores complementares. Para que o curso seja autorizado deve haver um atendimento de 100% dos indicadores considerados essenciais e 75% dos indicadores considerados complementares. As diligências ocorriam quando os indicadores essenciais não atingiam 100%. No caso da autorização, há quatro dimensões a serem avaliadas, e não três como no formulário de reconhecimento. A autorização acrescenta a dimensão contexto institucional, além das demais que compõem o formulário de reconhecimento, que são organização didático-pedagógica, corpo docente e instalações.

A análise concomitante dos resultados do “provão” e das avaliações dos pares, para fins de reconhecimento, não permite comparar seus resultados, uma vez que se constituem em instrumentos elaborados distintamente. No entanto, permite estabelecer parâmetros de análise de discrepâncias entre os instrumentos que compõem a lógica da sistemática de avaliação implementada no período de 1995 a 2002.

Santos (2001) já apontava, em sua tese sobre o “provão”, para as discrepâncias nos resultados indicados para as instituições individualmente, dentro da lógica de construção desse instrumento, ao afirmar que:

Apesar da média nacional ser representativa, não se pode, no entanto, dizer que as médias das notas dos alunos de cada instituição sejam, também, representativas. Isso deveria ser verificado caso a caso, coisa que não é possível fazer já que não estão disponíveis, nos Relatórios-Sínteses, a média e desvio-padrão de cada uma das instituições. Esses dados não são públicos. O Relatório de 1996, o mais completo de todos, ainda assim sem esses dados, já mencionava, adequadamente, conforme citação à p. 90 desta tese: ‘médias por si só (sic) não têm significado próprio...’. (SANTOS, 2001, p. 119).

Nesse sentido, a presente análise concomitante dos resultados do “provão” e dos conceitos finais gerados nos relatórios elaborados pelas comissões de avaliação, para fins de reconhecimento de cursos, objetivou apreciar algumas incongruências dentro da sistemática de avaliação produzida pelo MEC, sobretudo quando se observa que não há uma lógica

<sup>103</sup> A SESu elaborou um documento para orientação desse processo, denominado Manual de Verificação *in loco* das Condições Institucionais: credenciamento de instituições não universitárias; autorização de cursos superiores (ensino presencial e a distância), publicado em 2002. Disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/Manual1.pdf>. Acesso realizado em 10 set. 2006.

simétrica entre os conceitos obtidos no “provão” e os resultados das avaliações referentes aos processos de reconhecimento dos cursos.

Pode-se observar que nem todos os cursos que obtiveram notas máximas no “provão” receberam notas máximas na avaliação de reconhecimento de curso. Como exemplo, pode-se mencionar o curso de Odontologia de uma universidade pública (UPu 1 - sede), localizada na capital do estado, que obteve sete conceitos “A” no “provão” e obteve os conceitos CB para organização didático-pedagógica, CR para corpo docente e CR para infra-estrutura física. Pode-se, ainda, citar o curso de Jornalismo dessa mesma instituição, também localizada na capital do estado, que obteve os conceitos A em 2003, B em 2002, B em 2001, B em 2000, B em 1999, C em 1998 e C em 1997 e por outro lado recebeu em 1999, na avaliação de reconhecimento do curso, o conceito CB para organização didático-pedagógica, CI para corpo docente e CI para instalações.

Com isso, poderia pensar-se que, embora não haja uma correspondência nos resultados das avaliações realizadas, a organização didático-pedagógica seria o principal indicador de qualidade, uma vez que poderia ter induzido o resultado positivo no “provão”, pois os cursos citados obtiveram o conceito CB nesse item da avaliação, e conceitos CR e CI nas demais categorias. Mas essa hipótese é descartada, quando se verificam outros cursos que estão no extremo oposto, ou seja, aqueles que obtiveram conceitos positivos na avaliação de reconhecimento do curso e conceitos negativos no “provão”, como é o caso do curso de Agronomia de uma universidade privada (UPr 1 – sede), localizada na capital do estado, que obteve no “provão”, de 2003, conceito E, e em 2002, na avaliação de reconhecimento do curso obteve conceitos CMB para organização didático-pedagógica, CB para corpo docente e CMB para instalações. Nessa mesma situação está o curso de Direito de uma faculdade privada (FPr 18) localizada no interior do estado, que obteve, no “provão”, o conceito D em 2003, e na avaliação de reconhecimento do curso, realizada no mesmo ano, obteve CMB para organização didático-pedagógica, CMB para corpo docente e CMB para instalações. Pode-se mencionar, ainda, o caso do curso de Ciências Contábeis de uma outra faculdade privada (FPr 5), localizada no interior do estado, que obteve no “provão”: E, em 2003 e E, em 2002, e na avaliação de reconhecimento do curso, em 2003, obteve os conceitos CB para organização didático-pedagógica, CMB para corpo docente e CMB para instalações. Assim, se a organização didático-pedagógica fosse um indicador de qualidade preponderante na determinação de conceitos positivos no “provão” esses cursos supramencionados não teriam incidido em conceito E no “provão”.

Essas inferências podem ser observadas para todas as três dimensões utilizadas na

avaliação da qualidade dos cursos, realizada para fins de reconhecimento de cursos, ou seja, não há uma correspondência entre os resultados do “provão” e os resultados das avaliações para fins de reconhecimento de curso, uma vez que se verificou um percentual de distorção de 49,35% entre os 77 casos analisados, enquanto que o percentual de correspondência nesses casos foi de 37,66%. Os percentuais restantes que equivalem a 12,99% dos cursos avaliados no período não apresentam distorção, nem mesmo refletem harmonia entre os dois resultados.

instituições universitárias, particularmente as universidades, e aqueles obtidos pelas instituições não universitárias, ou seja, as faculdades.

Pelos dados constantes no quadro 2 apresentado no anexo, constatou-se que os centros universitários apresentaram percentuais de 74,55% de conceitos positivos, isto é A, B e C, e 25,45% de conceitos negativos, a saber D e E, enquanto que as faculdades obtiveram 29,06% de conceitos A, B e C e 70,94% de conceitos D e E, o que demonstra uma inversão nos resultados.

Essa diferença ainda é maior quando se trata de comparar os resultados das universidades com o das faculdades, uma vez que as universidades obtiveram 84,58% de conceitos positivos (A, B e C) e 15,42% de conceitos negativos (D e E). Cumpre destacar que a concentração dos conceitos nas instituições universitárias está no conceito C, enquanto que nas faculdades a maior parte dos resultados concentra-se no conceito E.

Esses resultados permitem perceber que há outros fatores que interferem no rendimento dos alunos para além das três dimensões de qualidade utilizadas na avaliação dos pares, como a organização didático-pedagógica, o corpo docente e as instalações. As incongruências encontradas na análise concomitante dos dois instrumentos considerados, “provão” e avaliação de pares, para fins de reconhecimento, sinalizam para uma maior necessidade de se detectar os indicadores de qualidade que interferem de forma determinante no rendimento dos alunos, traduzidos nos resultados do “provão”<sup>104</sup>. Entre esses fatores pode-se apontar o nível sócioeconômico dos alunos, que o ENADE atualmente em vigor vem pretendendo apreender, apontando o valor agregado ao aluno durante todo o período de sua formação. A qualidade do curso passa a ser considerada a partir do valor agregado ao aluno. Em termos técnicos esse valor é apontado pelo IDD (Indicador de Diferença entre os Desempenhos observado e esperado) que, quando positivo implica conhecimento agregado e, conseqüentemente, quando negativo, não caracteriza ampliação de nível de conhecimento do aluno.

A princípio há um indicador que merece maior atenção das políticas de avaliação da educação superior, na formulação dos instrumentos avaliativos o qual se refere ao desenvolvimento de pesquisa e extensão, uma vez que as universidades, particularmente as públicas, estão obtendo resultados no “provão” significativamente melhores quando cotejados com as faculdades privadas. No conjunto das instituições organizadas por categorias administrativas, as universidades, especialmente as públicas, são caracterizadas pela oferta

---

<sup>104</sup> Na política em curso, essas reflexões se reportam ao ENADE.

indissociável de pesquisa, ensino e extensão, inclusive considerando a política de regulação do ensino superior.

Nesse contexto, o que diferencia a universidade das demais categorias de organização acadêmica é a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, enquanto que a exigência para os centros universitários é a realização de ensino e extensão, e é cobrada das faculdades a estrita oferta do ensino superior.

Quando se busca cotejar os resultados obtidos pelas universidades privadas e pelas universidades públicas, verificam-se melhores resultados nas públicas. No conjunto das universidades públicas, onde houve um percentual de 89,11% de obtenção de conceitos A, B e C e de 10,89% de conceitos D e E, enquanto que as universidades privadas apresentaram percentuais de conceitos positivos de 74,16% e de conceitos negativos, 25,84%. Sabe-se que as universidades públicas, em sua grande maioria, têm tradição no desenvolvimento de pesquisa e extensão, enquanto que nas universidades privadas essa seria uma prática mais recente, conforme se pode apreender das análises estatísticas apresentadas pelo INEP (INEP, 2003; 2004). Segundo esse órgão, as universidades privadas são as que menos atendem aos requisitos legais que determinam 1/3 de professores em tempo integral e 1/3 de docentes com titulação de mestre ou doutor, requisitos que implicam desenvolvimento de pesquisa e extensão.

Os resultados do “provão” também apresentam diferenças, quando se observa a localização das instituições. Assim, as instituições localizadas na capital, Campo Grande, possuem melhores resultados do que aquelas localizadas no interior. Como exemplo, podem-se observar os resultados da UPu1, que no conjunto dos cursos localizados na capital obteve o percentual de conceitos positivos de 97,7% e 2,3% de conceitos negativos, estando a maior parte dos conceitos concentrados em A. Ao se computar o conjunto dos resultados obtidos pelos *campi* localizados no interior, a instituição tem um percentual de 87,83% de conceitos positivos e 12,17% de conceitos negativos, estando a maior parte dos conceitos positivos concentrados em C. Em termos de instituições privadas ocorre o mesmo, a UPr2 na capital obteve 77,98% de conceitos positivos, incluindo os conceitos A, B e C, e 22,02% de conceitos negativos, nos *campi* localizados no interior o resultado obtido foi 50% de conceitos positivos, sendo todos C, não obtendo nenhum A e/ou B e 50% de conceitos negativos, sendo D e E.

Nas cidades do interior, os resultados entre as instituições públicas e privadas mantêm a supremacia de conceitos positivos nas universidades públicas. Como exemplo, pode ser citado Dourados, que é o segundo maior município do estado em termos de demografia e

arrecadação fiscal<sup>105</sup>. Assim, as instituições públicas perfizeram um total de 97,06% de conceitos A,B e C e 2,94% de conceitos negativos, enquanto que as privadas somaram 73,69% de conceitos positivos e 26,31% de conceitos negativos. As instituições privadas não obtiveram nenhum conceito A.

Além do “provão” que visa à avaliação dos resultados dos alunos ao final do curso, a sistemática de avaliação adotada no período incluía a avaliação dos pares, para fins de autorização e reconhecimento. A avaliação de autorização é uma exigência apenas para as instituições não universitárias, portanto, privilegiou-se nesse momento, para fins dessa análise, os resultados das avaliações para fins de reconhecimento, que incidem sobre o conjunto das instituições.

### 3.2.1.2 Os possíveis impactos das Avaliações para fins de reconhecimento de cursos

Foram analisadas vinte e cinco instituições, que passaram por um total de 156 visitas *in loco* realizadas para fins de avaliação, cadastradas no sistema SAPIEnS do MEC. Foram excluídas três instituições, em relação aos resultados do “provão”, uma vez que não passaram pelas avaliações de reconhecimento de cursos, sendo duas privadas e uma universidade pública, ligada ao sistema estadual de ensino.

Segundo o MEC, esse instrumento avalia a qualidade dos cursos a partir de três dimensões centrais: organização didático-pedagógica, corpo docente e instalações, sendo atribuídos conceitos: CMB (Condições Muito Boas) indicando um padrão de excelente qualidade no atendimento às atividades acadêmicas, CB (Condições Boas) indicando um padrão de boa qualidade no atendimento às referidas atividades, CR (Condições Regulares) denota um padrão minimamente adequado nesse atendimento e CI (Condições Insuficientes) que indica o fato de o padrão de atendimento das atividades acadêmicas do curso avaliado apresentar condições insuficientes. Dessa forma, os conceitos CMB, CB e CR representariam resultados positivos e o conceito CI implicaria conceito negativo. No entanto, o MEC<sup>106</sup>, ao explicitar os critérios para obtenção dos conceitos, assinala que o conceito CMB é atribuído quando até 70% dos indicadores pontuados receberam nota máxima; o conceito CB é atribuído quando aproximadamente 40 a 60% dos indicadores atingiram o padrão máximo; o

<sup>105</sup> Nesse sentido, ver *site* do governo do estado de Mato Grosso do Sul, acessível no endereço eletrônico: [www.ms.gov.br](http://www.ms.gov.br). Acesso realizado em 18 jul. 2006. Ver também: GRESSLER, Lori Alice; SWENSSON, Lauro Joppert. *Aspectos históricos do povoamento e da colonização do Estado de Mato Grosso do Sul*. Dourados: L.A. Gressler, 1988.

<sup>106</sup> Nesse sentido consultar: BRASIL. *Avaliação das condições de oferta de cursos de graduação: Relatório-Síntese – 1999*. Brasília: MEC, SESu, 1999, p. 19.

conceito CR mostra que aproximadamente 20 a 40% dos indicadores pontuados atingiram o patamar máximo e CI demonstra que cerca de menos de 20% dos indicadores pontuados obtiveram o nível máximo. Com isso, visualiza-se que não só o conceito CI é um conceito negativo, mas também o conceito CR, uma vez que é atribuído para um atendimento inferior à metade dos indicadores de qualidade, já que o percentual de atendimento gira em torno de 20 a 40%. Portanto, neste trabalho serão considerados como conceitos positivos CMB e CB e como conceitos negativos CR e CI.

Os resultados obtidos por essa análise permitem afirmar que há uma contraposição em relação aos resultados apontados pelo “provão”, ou seja, de acordo com o “provão”, a universidade pública estaria produzindo melhor qualidade, uma vez que apresentou 92,09% de resultados positivos e apenas 7,92% de resultados negativos. No entanto, pelos resultados das avaliações produzidas pelos pares a universidade pública obteve os piores resultados.

A universidade pública obteve para a categoria organização didático-pedagógica, 84,21% de conceitos positivos e 15,79% de conceitos negativos para a categoria corpo docente, obteve 78,95% de conceitos positivos e 21,05% de conceitos negativos; e para a categoria instalações obteve 57,89% de conceitos positivos e 42,11% de conceitos negativos. Mesmo as faculdades privadas que foram as que obtiveram os piores resultados no “provão” conseguiram sucesso nas avaliações, para fins de reconhecimento dos cursos. As faculdades obtiveram para o item organização didático-pedagógica 95,12% de conceitos positivos e 4,88% de conceitos negativos; para a categoria corpo docente obtiveram 85,37% de conceitos positivos e 14,63% de conceitos negativos; e para a categoria instalações obtiveram 82,93% de conceitos positivos e 17,07% de conceitos negativos.

Por esse instrumento, os melhores resultados ficaram concentrados nas instituições universitárias privadas. Os centros universitários privados obtiveram 100% de resultados positivos em todas as três categorias e as universidades privadas obtiveram 95,35% para a categoria organização didático-pedagógica e 100% de resultados positivos para as categorias corpo docente e instalações. Cumpre destacar que os conceitos CR obtidos na categoria organização didático-pedagógica se concentraram na universidade privada confessional, enquanto que a universidade privada em sentido *stricto* obteve 100% de conceitos positivos em todas as categorias.

Diante desse quadro que apresenta diferenças de resultados oriundos dos instrumentos de avaliação que compõem a sistemática adotada na política de ensino superior, para o período em tela, voltou-se a análise para o conteúdo dos relatórios das avaliações processadas pelas comissões de especialistas, no sentido de explicitar a concepção de qualidade na visão

desses atores.

Observa-se que as estatísticas referentes ao ensino superior vêm corroborando os resultados do “provão”, na medida em que apontam que a melhor qualidade, considerando os indicadores estabelecidos para corpo docente, estaria concentrada nas instituições universitárias públicas, quando apresentam o maior percentual de professores mestres e doutores, e ainda de professores contratados em regime de tempo integral, o que a princípio contraditaria os resultados obtidos para corpo docente nas avaliações dos pares. Segundo dados constantes no Censo da Educação Superior, o maior percentual de mestres e doutores e de professores contratados em regime de tempo integral estão concentrados nas universidades públicas, inclusive em Mato Grosso do Sul, conforme apresentado nas tabelas 18 e 19.

Segundo dados do INEP, em 1995, a universidade pública tinha 87,95% de professores em regime de tempo integral, subindo, em 2002, para 92,22%, enquanto que as universidades privadas tinham, em 1995, 28,44% de professores em regime de tempo integral e, em 2002, atingiram um percentual de 82,40%. As faculdades privadas, embora tenham apresentado percentuais de elevação na taxa de professores contratados sob o regime de trabalho de tempo integral, ainda apresentam resultados modestos, conforme segue, em 1995 havia 19,12% de professores em regime de TI e em 2002 passou-se para 21,56%.

Sem dúvida é possível registrar que o maior avanço em termos percentuais de elevação da taxa de professores em tempo integral incide nas universidades privadas. Movimento semelhante é registrado nas taxas de titulação docente, conforme apontado pelas informações condensadas na tabela 19. Mas, cumpre destacar que essa expansão qualitativa ainda não atinge os percentuais existentes na universidade pública.





e extensão. Mas vale registrar que em termos gerais, considerando não só o número de professores doutores, mas levando em conta o número de professores com a titulação de mestre e de doutor, observa-se que as instituições privadas, embora apresentem dados inferiores às instituições públicas, apresentaram maiores percentuais de crescimento no período de 1995 a 2002, conforme já mencionado.

**Tabela 19** – Percentual de mestres e doutores<sup>107</sup>, por categoria administrativa, considerando as funções docentes do Brasil e de Mato Grosso do Sul, nos anos de 1995 e 2002.

Brasil	Universidade				Centro Universitário				Faculdade			
	Pública		Privada		Público		Privado		Pública		Privada	
	M	D	M	D	M	D	M	D	M	D	M	D
1995	30,09	25,73	22,11	9,41	-	-	-	-	17,19	6,76	15,91	4,80
2002	30,39	38,48	38,02	14,82	35,52	16,37	39,92	10,56	29,55	13,79	36,89	8,29
MS	Pública		Privada		Público		Privado		Pública		Privada	
	M	D	M	D	M	D	M	D	M	D	M	D
	M	D	M	D	M	D	M	D	M	D	M	D
1995	28,17	12,67	18,48	4,74	-	-	-	-	-	-	18,05	6,02
2002	36,85	21,21	40,18	13,36	-	-	40,28	4,17	-	-	30,13	3,75

**Fonte:** elaboração com base nos dados do INEP.

Um dado interessante a ser observado refere-se ao número de professor-doutor por aluno matriculado. Essa relação permite apontar para um item que representa as condições em que as instituições se encontram para o desenvolvimento de atividades de pesquisa. Para demonstrar a evolução dessa relação ao longo do período de 1995 a 2002, apresentam-se dados que podem ser visualizados na Tabela 20, a seguir exposta:

**Tabela 20** – Evolução da relação professor-doutor por aluno matriculado no Brasil, por categoria administrativa, considerando o período de 1995 a 2002.

Ano	Relação professor-doutor em instituições privadas	Relação professor-doutor em instituições públicas
1995	193,3	37,8
1996	174,9	35,7
1997	157,6	32,2
1998	138,0	31,7
1999	124,0	29,4
2000	118,3	28,7
2001	119,1	28,3
2002	121,8	29,0

**Fonte:** elaborada com base nos dados do INEP.

<sup>107</sup> Para facilitar a organização dos dados na categoria doutores, somaram-se dados referentes a professores, doutores, pós-doutores e livres docentes.

Pelos resultados apresentados na Tabela 20 é possível observar que houve avanço no número de professores doutores, tanto nas instituições privadas quanto nas instituições públicas. Sinaliza-se que o percentual de avanço nas instituições privadas foi maior do que nas instituições públicas, uma vez que o crescimento nas instituições privadas, considerando os anos de 1995 e 2002 foi na ordem de 39,1% e nas instituições públicas foi na ordem de 23,3%. No entanto, esse crescimento ainda não foi capaz de alterar o cenário que aponta a existência de melhores condições nas instituições públicas, evidenciada na diferença significativa entre a relação de 121,8 doutores por aluno presentes nas privadas e de 29 doutores por aluno nas instituições públicas.

De acordo com os dados apresentados, que consideram a sistemática de avaliação adotada pelo MEC, no período de 1995 a 2002, é possível sinalizar para alguns aspectos positivos decorrentes desse processo. De uma forma geral, os instrumentos de avaliação adotados indicam avanços no setor privado, no que se refere às condições de oferta dos cursos, sobretudo nas instituições universitárias, considerando as categorias organização didático-pedagógica, corpo docente e instalações. Também os percentuais de professores titulados e contratados em regime de tempo integral vêm crescendo significativamente no decorrer do período de 1995 a 2002, explicitando impacto positivo da sistemática de avaliação adotada. No entanto, os avanços identificados nessas categorias, particularmente aqueles registrados nas instalações físicas, não foram determinantes de efeitos no rendimento dos alunos, quantificados pelo “provão”.

Diante desse quadro, um novo conjunto de questões são suscitadas e estariam, particularmente relacionadas às avaliações processadas pelas comissões de especialistas: qual a concepção de qualidade forjada pelas comissões de especialistas? Quais indicadores de qualidade são apontados como mais relevantes para essa forma de avaliação?

Para responder as essas questões, volta-se para os relatórios elaborados pelas comissões de especialistas, pois para o MEC:

As comissões de especialistas do MEC/SESu, cujos integrantes são originários e indicados pela comunidade acadêmica e profissional em cada área de conhecimento, tiveram como objetivo central, nesse processo, o de recomendar ações para a melhoria da qualidade do ensino dos cursos avaliados, propiciando, sobretudo, a disseminação dos padrões de qualidade das instituições mais bem conceituadas (BRASIL, 1999, p.17).

Em termos de configuração da política de avaliação da educação superior, implícita inclusive na transcrição acima, registra-se que a concepção de qualidade pretendida tinha

como pressuposto a qualidade das instituições públicas, que eram consideradas de melhor qualidade. Inclusive porque as comissões de especialistas tinham composição notadamente de membros vinculados às instituições públicas, federais e estaduais, enquanto que o percentual de membros ligados às instituições privadas era vinculado às instituições confessionais. Havia poucos membros de instituições privadas em sentido restrito<sup>108</sup>.

Nesse sentido, buscar-se-á analisar as recomendações que as comissões de especialistas apontaram para as instituições avaliadas, de forma a apreender em que medida disseminava-se o padrão de qualidade concebido por esses atores.

### 3.2.1.3 Os impactos das Recomendações das Comissões de Especialistas:

Foram analisados 79 relatórios das diversas instituições localizadas em Mato Grosso do Sul que tiveram seus cursos avaliados pelo “provão” e pela avaliação de pares, para fins de reconhecimento de cursos.

O acesso a esses relatórios foi possibilitado pela disponibilidade deles junto ao sistema informacional do MEC, o SAPIEnS. Por essa razão, foi possível obter todos os pareceres contidos nos relatórios das comissões de avaliação, cujas visitas foram realizadas após 2002, uma vez que o SAPIEnS foi criado nesse mesmo ano, conforme disposto na Portaria Ministerial nº 323, de 31 de janeiro de 2002.

Por essa análise verificou-se que, apesar da existência de processo de renovação de reconhecimento de cursos com uma periodicidade quinquenal, apenas dois cursos passaram por dois momentos distintos de avaliações de reconhecimento no período de 2002 a 2006, sendo os dois em instituições privadas. A limitada quantidade de cursos e instituições que se enquadram nessa condição é justificada pela recente adoção dessa sistemática de avaliação na política de ensino superior e, ainda, por sua característica de implementação fragmentada (CUNHA, 2003), o que, portanto, só agora vem gerando os seus primeiros efeitos.

Esses efeitos vêm transcendendo de uma avaliação de curso para o contexto institucional mais amplo, devido a sua dinâmica recorrente na instituição, mas longitudinal em relação aos cursos. Pode-se perceber uma confluência entre a avaliação de cursos e a avaliação institucional. Nesse sentido, o MEC na atual política em curso, ao procurar

---

<sup>108</sup> Nesse sentido, a Portaria SESu/MEC nº 1.518, de 14 de junho de 2000, que designa membros das comissões de especialistas de ensino, contou com 150 professores em seu conjunto, sendo 134 professores vinculados a instituições públicas, o que representa um percentual de 89,33%, 01 professor de universidade privada em sentido estrito, o que representa 0,67% do conjunto e 15 professores ligados a universidades privado-confessionais, o que equivale a 10%.

aprimorar a sistemática anterior, adota na composição das comissões de avaliação de cursos um avaliador institucional, com a finalidade de mediar “as relações entre a comissão e as instâncias institucionais de gestão e de avaliação entre a Comissão Própria de Avaliação (CPA) e o desenvolvimento do processo avaliativo e pela validação dos relatórios de avaliação dos cursos” (Art. 3º, § 4º da Portaria INEP nº 31, de 17 fev. 2005).

Embora, *a priori* possam ser considerados incipientes, os resultados desses relatórios permitem apreender os primeiros impactos das avaliações de pares no contexto das instituições, uma vez que puderam ser constatadas as mudanças processadas pelas instituições no período de uma avaliação para a outra, corroborando algumas análises acerca das tendências apontadas pelas estatísticas oficiais, ainda agregando dados qualitativos sobre a qualidade do ensino superior no contexto das instituições.

Em síntese, pode-se observar que as modificações promovidas pelas instituições a partir das avaliações sobre o mesmo curso refletiram nos conceitos obtidos, havendo uma melhoria significativa no segundo momento da avaliação em relação ao primeiro momento.

O curso de Letras da FPr14 obteve na avaliação de reconhecimento do curso em 2002 os conceitos CB para Organização Didático-Pedagógica, CB para corpo docente e CR para instalações, na visita de renovação do reconhecimento do curso realizada em 2005 os conceitos atribuídos foram CB para Organização Didático-Pedagógica, CMB para corpo docente e CB para instalações.

O curso de Secretariado Executivo da FPr21 obteve, na avaliação para fins de reconhecimento do curso realizada em 2003, os conceitos CMB para Organização Didático-pedagógica, CR para corpo docente e CMB para instalações. Já na avaliação para fins de renovação do reconhecimento do curso, realizada em 2005, os conceitos atribuídos foram: CMB para Organização Didático-Pedagógica, CB para corpo docente e CB para instalações.

Embora se possa ter observado alterações nos conceitos obtidos durante a visita de reconhecimento e renovação do reconhecimento, os pareceres esclarecem os pontos que justificam essas alterações, demonstrando impactos positivos das avaliações no contexto das instituições de ensino superior. A síntese dos pareceres dos avaliadores consta no Quadro 3.

Cumprе destacar, que o MEC utiliza o mesmo formulário para os procedimentos de reconhecimento de cursos e de renovação do reconhecimento de cursos, mantendo, portanto, os mesmos indicadores e padrões de qualidade.

**Quadro 3** – Síntese dos Pareceres das Comissões de Especialistas, contidos nos relatórios das avaliações produzidos para os mesmos cursos em períodos distintos, para fins de reconhecimento de cursos e para fins de renovação do reconhecimento, junto ao sistema SAPIEnS

	<b>O que dizia o 1º momento da avaliação</b>	<b>O que dizia o 2º momento da avaliação.</b>
<b>Organização Didático-Pedagógica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A auto-avaliação é quase inexistente;</li> <li>• O currículo carece de melhor dimensionamento;</li> <li>• Há uma configuração preliminar de Programa de Iniciação Científica;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O curso possui processo de auto-avaliação;</li> <li>• O currículo está em consonância com as normas legais;</li> <li>• Há a participação de alunos em projetos de iniciação científica e extensão;</li> </ul>
<b>Corpo Docente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de professores titulados;</li> <li>• O quadro é de professores horistas;</li> <li>• produção científica nula;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evidencia-se preocupação com a titulação;</li> <li>• Apresentam-se professores em regime parcial e integral;</li> <li>• Inicia-se processo de produção científica;</li> </ul>
<b>Instalações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não se constitui em ambiente acadêmico;</li> <li>• A aquisição do acervo da biblioteca ocorreu no período que antecedeu à visita;</li> <li>• Inadequação dos laboratórios;</li> <li>• Não há adequação aos portadores de necessidades especiais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espaço físico adequado para o ensino superior;</li> <li>• O acervo da biblioteca foi expandido e informatizado</li> <li>• Há os espaços físicos destinados aos laboratórios de informática e específicos, devidamente equipados;</li> <li>• Há adequação aos portadores de necessidades especiais.</li> </ul>

De forma geral, pode-se apreender, pela análise conjunta desses dois casos e pela análise das estatísticas oficiais, que há uma tendência das instituições em acatar as determinações apontadas nos relatórios das avaliações, o que permitiu evidenciar os avanços em três direções: a) a busca em atender à legislação, sobretudo no que se refere ao atendimento das diretrizes curriculares nacionais, a titulação e o regime de trabalho do corpo

docente, e a adequação das instalações físicas aos portadores de necessidades especiais; b) a necessidade de titular os professores, não só para atender à legislação, uma vez que não se trata de instituições universitárias, mas para acatar as orientações das comissões de avaliação e assim obter conceitos positivos; c) a melhoria nas instalações físicas, particularmente no que se refere aos laboratórios específicos essenciais e ao laboratório de informática, que passa a contar com equipamentos mais modernos e atualizados, bem como a expansão do acervo da biblioteca, que é ampliado inclusive para o momento das avaliações, como explicita um dos relatórios.

Nos pareceres finais, as comissões direcionam seus comentários justamente para esses três pontos. Inclusive no que se refere ao corpo docente destacam a necessidade de se ter produção científica e o envolvimento conjunto de alunos e professores em atividades de pesquisa e extensão, esta última ainda não atendida, mesmo no segundo momento da avaliação.

De forma geral, pode-se perceber que as comissões procuraram de fato induzir o padrão de qualidade que vinha sendo desenvolvido pelas instituições públicas. Contudo, cumpre destacar que essas alterações produzidas pelas instituições de ensino superior, a partir dos pareceres das comissões de especialistas, não foram capazes de se converter nos resultados dos rendimentos dos alunos, expressos nos resultados do “provão”.

#### 3.2.1.4 A qualidade implícita nos pareceres das comissões de especialistas

Em termos gerais, os pareceres das comissões de especialistas explicitam a qualidade concebida pelos próprios avaliadores, na medida em que justificam os conceitos atribuídos aos cursos e, portanto, são reveladores da concepção de qualidade de seus autores. A síntese dos comentários encontrados ao longo dos 79 pareceres estão condensadas nos Quadros 4 e 5.

**Quadro 4** – Síntese dos Pareceres das Comissões de Especialistas, contidos nos relatórios das avaliações, para fins de reconhecimento de cursos e para fins de renovação do reconhecimento, de instituições privadas, junto ao Sistema SAPIEnS/MEC

	<b>ORGANIZAÇÃO DIDÁTICO-PEDAGÓGICA</b>	<b>CORPO DOCENTE</b>	<b>INSTALAÇÕES</b>
<b>CMB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forma dinâmica de gestão acadêmica;</li> <li>• Necessidade de dispender maior atenção principalmente aos discentes no que se refere à participação em programas e projetos de iniciação científica, divulgação de trabalhos, monitoria, nivelamento e efetivação no trabalho com os egressos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Professores qualificados;</li> <li>• Larga experiência profissional;</li> <li>• Boas condições de trabalho;</li> <li>• Os professores mestres e doutores com 40 horas precisam ter maior envolvimento com as atividades de pós-graduação, extensão, pesquisa e publicação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A limpeza e a conservação são o ponto forte;</li> <li>• Há atendimento à legislação sobre a acessibilidade aos portadores de necessidades especiais;</li> <li>• O acervo atende a toda a bibliografia básica do curso;</li> <li>• A quantidade de periódicos foi considerada suficiente;</li> <li>• Há laboratórios de informática atualizados;</li> <li>• Há laboratórios específicos destinados à pesquisa e prestação de serviços;</li> <li>• Há plano de expansão que vem sendo atendido.</li> </ul>
<b>CB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A matriz curricular necessita de ajustes para a adequação às diretrizes curriculares;</li> <li>• Há interesse do corpo docente em atividades de pesquisa e extensão;</li> <li>• É importante a sistematização, o registro e o incentivo institucional para a concretização dos projetos de pesquisa e extensão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouca experiência acadêmica;</li> <li>• Necessidade de oficialização dos docentes com registro de tempo integral em contrato e do estabelecimento de condições de trabalho para a efetivação das atividades pertinentes a um docente em tempo integral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalações disponíveis adequadas;</li> <li>• Salas adequadas e a instalação de computadores para os docentes em tempo integral;</li> <li>• Necessidade de aumento do número de equipamentos às aulas teóricas, tais como retroprojetores, multimídia, projetores de <i>slides</i>, considerados insuficientes para atender aos diversos cursos;</li> <li>• Contratação de um quadro de funcionários próprio e capacitado para atender à demanda de aulas práticas dos laboratórios;</li> <li>• Falta de apólice de seguro de vida ou de acidentes de trabalho para cobertura de funcionários e estagiários;</li> <li>• Disponibilidade, em todos os laboratórios, de manuais de</li> </ul>



			procedimentos e normas para cada atividade prática e sinalização de procedimentos preventivos de acidentes.
<b>CR</b>	Não houve atribuição de Conceito CR para essa dimensão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evidência de esforço recente de qualificação do corpo docente em nível de mestrado;</li> <li>• Professores qualificados fora da área do curso;</li> <li>• Quantidade expressiva de professores em regime horista;</li> <li>• Falta de publicação e participação de professores em periódicos e eventos de caráter nacional e internacional;</li> <li>• Participação de professores especialistas sem que se tenha ferramentas para atestar a qualidade dos mesmos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laboratório de informática que necessita modernização e organização;</li> <li>• Melhoria do acervo de multimídia;</li> <li>• Núcleos de extensão e pesquisa formalizados são inexistentes</li> </ul>
<b>CI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O curso está em processo de desativação;</li> <li>• Não há interesse institucional com o curso</li> </ul>	Não houve atribuição de conceito CI para essa dimensão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalações não adequadas ao ensino superior;</li> <li>• Instituição funciona em escola de educação básica;</li> <li>• Biblioteca não adequada à pesquisa e estudo em grupo;</li> <li>• Não há acervo consistente e serviço de apoio a docentes e discentes;</li> <li>• Laboratórios de informática precários;</li> <li>• Não há plano de expansão física ou política de atualização das instalações</li> </ul>

**Quadro 5** - Síntese dos Pareceres das Comissões de Especialistas, contidos nos relatórios das avaliações, para fins de reconhecimento de cursos e para fins de renovação do reconhecimento, de instituições públicas, junto ao Sistema SAPIEnS/MEC

	<b>ORGANIZAÇÃO DIDÁTICO-PEDAGÓGICA</b>	<b>CORPO DOCENTE</b>	<b>INSTALAÇÕES</b>
<b>CMB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O projeto do curso, o currículo e o sistema de avaliação são compatíveis com o curso em andamento, sendo que ambos estão articulados de maneira a interagir com a realidade dos alunos;</li> <li>• Existência de TCC;</li> <li>• Projeto Pedagógico atualizado;</li> <li>• Projeto pedagógico de acordo com as diretrizes;</li> <li>• Os discentes participam de projetos de extensão;</li> <li>• Há a participação de docentes e discentes em atividade de Iniciação Científica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Boa Titulação;</li> <li>• Formação Adequada;</li> <li>• Experiência profissional;</li> <li>• Sintonia entre coordenação, docentes e discentes em manter qualidade;</li> <li>• Possuem publicação de artigos.</li> </ul>	Não houve atribuição de conceito CMB para essa dimensão
<b>CB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Há a necessidade de maior incentivo aos discentes para participação em eventos, Iniciação Científica;</li> <li>• Necessidade de mecanismos sistemáticos de nivelamento;</li> <li>• Iniciar acompanhamento aos egressos;</li> <li>• Definição mais detalhada e precisa dos objetivos, pois poderia contribuir para a melhoria geral da qualidade do projeto, bem como sua implementação, acompanhamento e avaliação do cumprimento;</li> <li>• Redimensionamento da carga horária de algumas disciplinas;</li> <li>• Não há auto-avaliação do curso;</li> <li>• Há TCC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corpo docente qualificado, formação adequada, experiência profissional e boas condições de trabalho;</li> <li>• Conhecimento da proposta e envolvimento com ela;</li> <li>• Há pontos a melhorar em publicação;</li> <li>• Há presença de professores substitutos, limitando a implementação dos critérios de admissão e progressão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faltam condições a portadores de necessidades especiais;</li> <li>• Acervo atualizado;</li> <li>• Instalações gerais amplas, conservadas e com móveis funcionais e equipamentos atualizados.</li> </ul>
<b>CR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investimento na atenção aos discentes nas atividades acadêmicas (ensino, pesquisa e extensão);</li> <li>• Necessidade de realimentar as ementas, bibliografias, atentando para o dinamismo interdisciplinar e transdisciplinar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Titulação regular;</li> <li>• Experiência média de 3 anos;</li> <li>• Baixo volume de publicação;</li> <li>• Existência de plano de carreira e ações de capacitação;</li> <li>• Existência de professores substitutos com vinculação menor ao curso;</li> <li>• Alguns professores com regime</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de investir em laboratórios de computação;</li> <li>• Necessidade de ampliar a biblioteca;</li> <li>• Priorizar a contratação de pessoal técnico-especializado;</li> <li>• Viabilizar a</li> </ul>

		de tempo integral; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existe envolvimento efetivo dos docentes com as atividades académicas.</li> </ul>	informatização das atividades essenciais; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantir maior atenção aos laboratórios específicos.</li> </ul>
CI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A proposta curricular é incoerente com os princípios das diretrizes;</li> <li>• Existe incoerência flagrante entre a concepção dos objetivos propostos, a grade curricular e sua execução;</li> <li>• Há desintegração entre as disciplinas;</li> <li>• Não há estratégias para o aprender a aprender por parte discente;</li> <li>• A avaliação da aprendizagem é centrada no professor e não é utilizada como instrumento de aprimoramento pedagógico.</li> </ul>	Não houve atribuição de conceito CI para essa dimensão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A IES divide o espaço com uma escola de ensino fundamental e médio;</li> <li>• As instalações são precárias;</li> <li>• As instalações sanitárias necessitam de limpeza mais amíuê;</li> <li>• Não há adequação aos portadores de necessidades especiais;</li> <li>• Baixa relação de computadores por alunos;</li> <li>• Não existe plano de expansão física e de materiais académicos;</li> <li>• A biblioteca divide espaço com a biblioteca da escola de educação básica;</li> <li>• Não há sistema de catalogação para a consulta do acervo;</li> <li>• Não há sistema de informatização;</li> <li>• Acervo é pequeno e inferior às necessidades do projeto pedagógico;</li> <li>• O estoque de equipamento audiovisual não atende.</li> </ul>

Conforme informações apresentadas nos Quadros 4 e 5, acerca dos pareceres encontrados nos relatórios dos avaliadores, foi possível detectar que não houve instituição, tanto pública quanto privada, que obteve conceito CI para a dimensão corpo docente. Esse aspecto apontado pelos pareceres corrobora os avanços traduzidos nas estatísticas educacionais no que se refere às questões de titulação e de regime de trabalho. Os pareceres, inclusive, reconheceram e apontaram para o esforço das instituições privadas na qualificação do corpo docente.

Outra evidência encontrada se refere à não-obtenção de conceito CMB na dimensão “instalações” para a instituição pública. Esse dado se compatibiliza com a crítica presente na literatura<sup>109</sup> referente ao ensino superior, que denuncia a carência de investimentos públicos nas instituições federais, especialmente no período de 1995 a 2002. Cumpre ressaltar, que no conjunto das instituições avaliadas, as instalações das instituições públicas foram aquelas que menos atenderam aos critérios de adaptabilidade para acesso aos portadores de necessidades especiais.

As instituições públicas também sofreram o impacto da reestruturação da política previdenciária federal, que induziu a aposentadoria precoce de seus quadros (AZEVEDO; ANDRADE, 1997; MELO, 1997), o que implicou a existência de número significativo de professores substitutos em seu corpo docente. Esse movimento foi detectado como um fator negativo pelos avaliadores, uma vez que esses docentes não apresentaram indícios de envolvimento com as questões acadêmicas dos cursos, sendo comparados aos professores horistas, embora apresentem carga horária contratual em regime de 20 horas ou 40 horas.

Foi possível detectar entre as instituições públicas condições de instalações precárias, como a existência de campus fora da sede, que estão sendo implantados em escolas de educação básica, em condições que inviabilizam o desenvolvimento de atividades acadêmicas como o ensino, a pesquisa e a extensão. Os pareceres apontaram falta de laboratórios específicos e de computadores, e ainda carência de acervo bibliográfico e de estrutura física para a realização de estudos individuais e coletivos.

Em relação aos dados mais específicos que tratam de cada dimensão, no que tange à dimensão corpo docente foi possível observar que os indicadores que mais interferiram na definição dos conceitos foram a titulação e o regime de trabalho. No entanto, os avaliadores foram unânicos em apontar a importância dos professores no envolvimento em atividades acadêmicas, como pesquisa e extensão e, inclusive, concretizadas sob a forma de publicações. Dessa forma, mesmo os cursos que obtiveram conceitos CMB nessa dimensão, receberam indicações para intensificar o processo de desenvolvimento acadêmico, para além da titulação.

Outro aspecto que deteve a atenção dos avaliadores refere-se à comprovação da dedicação dos professores ao curso e as suas atividades acadêmicas. Nesse sentido, o regime de trabalho dos professores ganhou contornos de centralidade nos pareceres. Alguns relatórios explicitam precariedade dos documentos apresentados pelas instituições para comprovar o regime de tempo integral do corpo docente, sugerindo uma distorção entre os dados

---

<sup>109</sup> AMARAL (2003); CHAUI (2001); CUNHA (2002).

fornecidos pela instituição e os documentos oficiais de comprovação. Outros pareceres sinalizaram para uma não-correspondência entre a quantidade de professores em regime de tempo integral indicada pela IES e a realidade do cotidiano institucional efetivado no número de atividades acadêmicas desenvolvidas, inclusive observada na escassez da produção bibliográfica, detectada nas instituições privadas.

No que se refere à dimensão “organização didático-pedagógica” os pareceres focaram duas questões centrais. A primeira envolve o atendimento do projeto pedagógico do curso às diretrizes curriculares nacionais e a sua atualização, visualizada, sobretudo, nas ementas e na bibliografia indicada. O segundo foco de atenção dos pareceristas volta-se para a realização de atividades acadêmicas como o desenvolvimento de projeto de iniciação científica, monitoria, nivelamento, e produção de trabalho de final de curso.

Dessa forma, pode-se apreender que em todas as três dimensões esteve presente no foco de análise dos avaliadores o desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Com isso, percebe-se que a concepção de qualidade apontada pelos avaliadores leva em conta o desenvolvimento do tripé ensino, pesquisa e extensão, devido à centralidade que essas questões assumiram nos pareceres das comissões, fazendo-se presente nas avaliações referentes a cada um das três dimensões consideradas, organização didático-pedagógica, corpo docente e instalações.

A partir da constatação da centralidade do desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão nos pareceres das comissões é possível sugerir maior atenção dos órgãos gestores do ensino superior a esses indicadores, na medida em que poderiam estar nesses indicadores de qualidade a resposta para a diferença positiva nos resultados do “provão” dos cursos vinculados às instituições públicas em relação às instituições privadas. Com isso, é possível apontar para as atividades acadêmicas, particularmente atividades de pesquisa, extensão, iniciação científica e monitoria, como indicadores potenciais de impacto no rendimento dos alunos, visualizado nos resultados do “provão”.

Os pareceres sinalizam a fragilidade na efetivação das atividades acadêmicas no contexto das instituições privadas, inclusive no tempo de dedicação do corpo docente, embora sejam apresentados percentuais significativos de professores em tempo de dedicação integral. Já nas instituições públicas essa questão foi facilmente visualizada no número de professores substitutos, o que implicou queda nos conceitos obtidos. Com isso, embora as instituições privadas tenham obtido os melhores resultados nas avaliações de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, observa-se a existência de indicações, nos pareceres dos

avaliadores, para que haja maior desenvolvimento dessas atividades no interior das instituições de ensino superior privadas, o que poderia estar influenciando o rendimento dos alunos traduzidos nos resultados do “provão”, conforme já apontado.

### **3.3 Os Possíveis Impactos da Avaliação da Qualidade na Educação Superior, Considerando o Contexto de Mato Grosso do Sul**

Pela análise dos dados é possível inferir que a avaliação processada nesse período induziu as instituições a apreenderem um mínimo desejável de qualidade, uma vez que passaram a implantar um conjunto de indicadores e de critérios tal como desenhado, o que gerou determinados impactos positivos como, por exemplo, uma maior proximidade das universidades privadas com o padrão de qualidade existente nas universidades públicas, particularmente em termos de instalações, titulação e regime de trabalho do corpo docente.

A concepção de qualidade foi construída a partir de uma concepção de qualidade estabelecida pelas universidades públicas. Nesse sentido as categorias se pautam inclusive na idéia de regime de trabalho integral, titulação dos professores e outros indicadores decorrentes destes como plano de qualificação docente, existência de planos de carreira e salários, produção acadêmica, características consolidadas nas instituições públicas desde a reforma de 1968, mas com presença significativa nas instituições privadas a partir de 1995, com a implementação da política de avaliação do ensino superior.

Contudo, pode-se inferir que os avanços ficaram condicionados ao cumprimento da legislação, sobretudo no cumprimento das diretrizes curriculares nacionais, no atendimento ao número mínimo de professores com mestrado e doutorado e na contratação de professores com regime de tempo integral, que passa a ser monitorada, de forma freqüente, pelo processo de avaliação. Com isso verifica-se a correlação existente entre regulação e avaliação.

Essa correlação entre regulação e avaliação pode ser explicitada, ainda, nas exigências de instalações físicas e acadêmicas que passam a representar a principal característica de qualidade, que mesmo não caracterizando legalmente a universidade como uma categoria administrativa própria, uma vez que os requisitos constantes no art. 52 da LDB se resumem à exigência de pesquisa institucionalizada, 1/3 de corpo docente titulado e 1/3 de corpo docente em tempo integral, passam a ser o foco da atenção das comissões de especialistas e que por sua vez também se fazem presente na legislação referente ao ensino superior, como é o caso

do Decreto<sup>110</sup>-Lei nº 3.860/2001.

Nesse sentido, a articulação entre os processos de regulação e de avaliação pode ser apontada como estratégia de indução da concepção de qualidade que se pretendia, que adotava os padrões mínimos das instituições públicas para as privadas a partir de uma sistemática que pode ser identificada como “controle remoto”, conforme já apontado no primeiro capítulo.

Ao mesmo tempo em que as universidades privadas passaram a atender aos indicadores de qualidade estabelecidos a partir do ideal de qualidade das universidades públicas, estas foram vivenciando um processo inverso que, por meio da escassez de recursos, implicou não-atualização das instalações físicas e acadêmicas, na aposentadoria precoce de professores, o que se traduziu na contratação de professores temporários, muitas vezes menos qualificados. Esse processo passa a ser registrado nos conceitos e relatórios emitidos pelas comissões de especialistas.

O impacto do processo de avaliação também se fez sentir pela força de sua função reguladora. A título de exemplo, pode-se mencionar a citação de um parecer de reconhecimento de curso que dizia: “[...].O acervo apresenta-se conforme o desenvolvimento do Curso a partir do presente momento. O que se sugere aqui é que, pela análise dos exemplares e das fichas de aquisição, percebe-se um movimento de compra bastante intenso nas últimas semanas; o mesmo não pôde ser visto em relação a períodos anteriores”. O que os avaliadores apontam é que a aquisição do acervo só foi efetivada por conta da visita de reconhecimento de curso, explicitando o impacto da avaliação, enquanto mecanismo de supervisão e monitoramento do ensino.

Em síntese, é possível verificar impactos iniciais positivos decorrentes da política de avaliação adotada no período de 1995 a 2002 no cenário da educação superior, apesar de sua constituição ter ocorrido por processo fragmentado e ainda recente. As causas desse impacto positivo podem ser atribuídas tanto às funções de supervisão e controle da qualidade como pelas suas características legitimadoras adotadas pelo Estado Avaliador brasileiro.

---

<sup>110</sup> Esse decreto foi revogado pelo Decreto Federal nº 5.773, de 9 de maio de 2006.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objeto de investigação a avaliação da qualidade do ensino superior processada no período de 1995 a 2002 e seus desdobramentos no contexto de suas instituições. Mais especificamente, o objetivo foi apreender os eventuais impactos produzidos pela política de avaliação, adotada nesse período, na construção da concepção de qualidade junto às instituições de ensino superior, de forma a compreender sua lógica implícita.

A avaliação, no contexto das políticas de ensino superior, adquiriu contornos de centralidade, sendo composta por um conjunto de instrumentos, que passaram a ser considerados, pela literatura que trata do ensino superior<sup>111</sup>, como um diferencial no contexto histórico da educação brasileira. A avaliação, nesse contexto, relaciona-se com a expansão institucional desencadeada sob a forma de movimentos de massificação e privatização.

Essa expansão de cursos e instituições, portanto, passa a se justificar pela via da qualidade, sustentada, por sua vez, como fator decorrente da avaliação. Nesse contexto, a política educacional busca atrelar quantidade com qualidade o que não incide, em si, em uma questão negativa. Segundo Gramsci (1974), qualidade e quantidade são fatores incidíveis. No entanto, a relação que se estabelece nesse momento, rompe com a lógica gramsciniana, pois os instrumentos de avaliação adotados não correlacionam quantidade e qualidade, uma vez que os indicadores adotados para se medir a qualidade não estabelecem formas de diálogo com as informações e os dados quantitativos. A quantidade, nesse caso, refere-se ao aumento de instituições, cursos e vagas, com vistas a ampliar o acesso sem, contudo, relacioná-la como uma face da qualidade.

Nesse período, a avaliação foi apontada como um instrumento privilegiado de gestão educacional capaz de gerar qualidade de ensino (SOUZA, 2005).

Estudos acadêmicos desenvolvidos no período em tela processaram a crítica à política nacional de educação superior, sobretudo àquela indutora do processo de avaliação (CUNHA, 2003; 2004; GOMES, 2003; RISTOFF, 2003b; DIAS SOBRINHO, 2003; DOURADO; OLIVEIRA; CATANI, 2003). Esses estudos evidenciaram a constituição de um Estado Avaliador no contexto brasileiro que, a partir da adoção de um “ethos competitivo”, classificava as instituições por meio da avaliação do rendimento do aluno, gerando

---

<sup>111</sup> DIAS SOBRINHO (2003); CUNHA (2002); DOURADO (2002); DOURADO; OLIVEIRA; CATANI (2003).



competição, ao mesmo tempo em que pretendia induzir a melhoria na qualidade do ensino. Esses estudos, ao processarem a crítica e revelarem a lógica implícita à sistemática de avaliação adotada, buscavam contribuir para a política educacional, apontando os vícios e uma qualidade questionável gerada pela política adotada (SANTOS, 2001), diante dos valores anunciados constituintes da República Federativa Brasileira.

O presente trabalho procurou agregar ao debate acerca da avaliação do ensino superior um novo componente, que teve como pressuposto acatar a lógica interna da sistemática de avaliação e, a partir dela, cotejar os resultados internos processados pelo conjunto dos instrumentos utilizados, com a finalidade de apreender os possíveis impactos que essa sistemática engendrou no contexto do ensino superior. Com isso, mesmo conhecendo a crítica da validade do “provão” (SANTOS, 2001; ROTHEN, 2003; DIAS SOBRINHO, 2003) como um instrumento de melhoria da qualidade do ensino, seus resultados são incorporados como fonte da pesquisa, como uma forma de compreender os nexos entre os instrumentos que compõem a sistemática de avaliação adotada no período.

O conceito de qualidade adotado no presente trabalho se fundamenta na concepção de Enguita (1997), quando informa que qualidade

Hoje em dia se identifica antes com os resultados obtidos pelos escolares, qualquer que seja a forma de medi-los [...].Cada nova versão da qualidade não substitui inteiramente e de uma vez por todas as anteriores: a nova versão afasta as antigas para o lado, mas tem de conviver com elas (ENGUITA, 1997, p. 98-99).

Dessa forma, não há uma única qualidade, mas sim um consenso que é construído na medida em que a política educacional formulada conjuga os interesses de setores e grupos acerca dos aspectos a serem alcançados. Observa-se a convivência de concepções de qualidade retratando os interesses distintos, conformando a diversificação e diferenciação de instituições de ensino superior.

Tomou-se como referencial para análise da política de avaliação o Decreto nº 2.026/1996 e o Decreto nº 3.860/2001, que estabeleciam como procedimentos da avaliação do ensino superior: (i) análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidades da Federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino; (ii) avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão; (iii) avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos

resultados do Exame Nacional de Cursos; e (iv) avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento. Dos instrumentos apontados pelos decretos citados, a presente investigação desconsiderou apenas a avaliação dos programas de mestrado e doutorado desenvolvida pela CAPES, por não tratar do ensino de graduação, que é o foco do presente trabalho.

Os instrumentos que serviram de base empírica para a pesquisa foram: as estatísticas produzidas pelo INEP, os resultados do ENC e os pareceres das comissões de avaliação, para fins de autorização e reconhecimento de cursos. Considerando a grande quantidade de instituições e cursos de graduação no país, foi necessário estabelecer um recorte para essa análise, que selecionou as instituições e cursos localizados no estado de Mato Grosso do Sul, tendo em vista a proximidade da pesquisadora com essa realidade, o que facilitou a localização e a interpretação dos dados, conforme já mencionado.

O problema que norteou a investigação foi construído nos seguintes termos: Quais os eventuais impactos da política de avaliação da educação superior na concepção de qualidade que as instituições de ensino superior vêm implementando, no período de 1995 a 2002?

Para responder a esse problema, a investigação seguiu como percurso de análise três etapas, que se materializaram nos três capítulos deste trabalho. Inicialmente, buscou-se estabelecer a relação entre qualidade e avaliação no ensino superior, a partir de sua construção histórica, explicitando as noções de qualidade construídas ao longo do processo de sua constituição.

Por essa retrospectiva histórica foi possível evidenciar que a avaliação, no período de 1968 a 1994, assume um papel fundamental na busca de melhoria da qualidade dos cursos de ensino superior no Brasil, na medida em que passa a ser instrumento capaz de conter a expansão de cursos, por meio da supervisão e do monitoramento.

Pelos dados levantados, evidenciou-se uma ruptura na política de avaliação adotada para o período de 1995 a 2002 em relação à concepção de qualidade pretendida pelos períodos históricos anteriores.

Na gestão do regime militar e na Nova República, a política de educação superior implementada, embora com objetivos educacionais distintos, concebia a avaliação de cursos e de instituições como um instrumento capaz de gerar qualidade educacional, na medida em que freava a expansão de cursos e instituições. No entanto, a concepção de qualidade desenhada no período de 1995 a 2002 desassociou a quantidade como condição para a qualidade, permitindo a expansão de instituições e cursos, notadamente privados, em proporções significativamente maiores do que a realizada nos períodos anteriores. Diante dessa lógica, a

avaliação ganha novos contornos, tornando-se mais complexa, uma vez que propicia a classificação das instituições e cursos em vários graus (A, B, C, D e E, no caso do “provão” ou CMB, CB, CR e CI, nas avaliações de reconhecimento de cursos<sup>112</sup>) e categorias distintas, proporcionadas por critérios específicos de acordo com a organização administrativa própria à instituição, como instituto superior de educação, faculdade, universidade, centro universitário, entre outras. Dessa forma, a expansão e a diversificação institucional passam a ser regidas pela avaliação, num movimento contrário à busca de retenção que ocorreu nos períodos anteriores.

A complexidade agregada à avaliação no ensino superior, também pode ser observada pela engenharia de sua construção, que se constitui em uma sistemática que envolveu vários instrumentos dentro de um único conjunto, inclusive imbricados com o processo de regulação. Nos períodos anteriores, que abarcam os anos de 1968 a 1994, a avaliação era composta por apenas um instrumento, a partir da avaliação, para fins de autorização e credenciamento de instituições, e realizada por comissões de especialistas. A partir de 1995, efetivam-se as informações estatísticas como parte do sistema de avaliação, adota-se o “provão” para avaliação do rendimento dos alunos, mantém a avaliação de credenciamento de instituição, ainda se sistematiza em períodos quinquenais a avaliação de cursos, criando, além da autorização e reconhecimento de cursos, a renovação de reconhecimento de cursos e o credenciamento de instituições.

No entanto, esses instrumentos não se articularam entre si, como, por exemplo, os dados estatísticos coletados, tabulados e expressos nos Censos Educacionais não foram analisados, cotejados e/ou comparados com os demais resultados. Essa desarticulação fragilizou a adoção da única medida prevista de interferência estatal, o fechamento dos cursos que não atendessem aos padrões de qualidade estabelecidos e a suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou o desc credenciamento de instituições, conforme disposto no art. 46 de LDB.

Pode-se explicar essa desarticulação pelas contradições existentes no interior dos órgãos de Estado, como o Ministério da Educação e os órgãos do poder judiciário, e também presentes no contexto das agências reguladoras e executoras do processo de avaliação, como INEP, SESu e CNE, que em si representam a fragmentação da avaliação, a partir de ações pulverizadas diante do processo de avaliação, uma vez que coube ao INEP a organização e execução da avaliação, à SESu a preparação e instrução dos processos e notificação dos

---

<sup>112</sup> As definições dos conceitos estão apresentadas no Quadro 2, constante no anexo.

resultados das instituições, ao CNE foi instituída a tarefa de deliberar sobre os processos, e a homologação dos atos seria formalizada pelo Ministro da Educação<sup>113</sup>. Portanto, essa fragmentação comum ao processo de avaliação em si e aos órgãos ligados ao MEC pode ser justificada pela interferência de seus atores e gestores que acabam “defendendo posições divergentes com relação às classes, às frações de classe e aos componentes do bloco no poder” (MARQUES, 1997, p.70), sobretudo quando estão em disputa interesses de instituições privadas de educação que, em última instância, estão intermeadas pela lógica mercantil (DIAS, 2003). Ainda, segundo Marques,

[...] o poder público depende, indiretamente, através de mecanismos do sistema tributário, do volume de acumulação privada. Como o Estado não dispõe dos meios de produção, e depende do ritmo de acumulação para a sua sobrevivência financeira, as ações estatais muito raramente irão contra os interesses do capital (MARQUES, 1997, p. 73).

Dessa forma, as ações indutoras de qualidade ficaram restritas ao ato “avaliar”, concebido como monitoramento, ou melhor, como verificação, uma vez que desassociou o diagnóstico produzido pela verificação *in loco* e pelos resultados obtidos pelo “provão” do planejamento de propostas de melhoria, deixando às instituições a tarefa de saneamento dos problemas detectados.

Essa construção da sistemática de avaliação parte de uma concepção local e própria, com interferência significativa de teóricos e estudiosos que participaram como gestores dos órgãos responsáveis pela formulação e implementação da política de avaliação, evidenciada a partir da análise do material elaborado pela equipe de pesquisadores do NUPES-USP, documentos publicados pelo INEP e de pareceres do CNE. Nesse sentido, a sistemática de avaliação adotada se caracteriza como uma construção própria brasileira que, embora tenha recebido influência de pesquisadores externos, acaba agregando contornos específicos ao longo do processo de sua configuração até chegar ao padrão de avaliação de rendimento do aluno.

Apesar da crítica sobre o processo de sua implementação, a avaliação centrada no rendimento do aluno tornou-se hegemônica, a partir da adoção de estratégias que envolviam a comunidade acadêmica. Os professores das instituições públicas, em sua grande maioria, passaram a compor as comissões de avaliação, inclusive aquelas de áreas para a realização do “provão”. Também se buscou apoio da sociedade civil, adotando, inclusive, mecanismos de

---

<sup>113</sup> Procedimentos definidos pelo Decreto nº 3.860/2001.

divulgação dos resultados das avaliações, por meio da chamada “prestação de contas” à sociedade, referente à qualidade do ensino que vem sendo ofertado no Brasil.

A participação ativa da comunidade acadêmica quer na formulação da política, quer no processo de sua implementação serviu como uma ação estratégica, que influenciou a disseminação da avaliação nos moldes desenhados, agregando conhecimentos e práticas que contribuíram para a credibilidade da sistemática junto à sociedade e às próprias instituições de ensino superior. Para tanto, elegeram-se critérios específicos de escolha dos membros das comissões de avaliação a partir de perfis acadêmicos, o que influenciou o processo de construção da hegemonia buscada ao processo.

Mas, também, não se pode deixar de mencionar a busca de apoio de diversos atores sociais, inclusive representantes de interesses corporativos, como a presença dos Conselhos de Classe, de representantes acadêmicos, das associações das instituições de ensino, além dos próprios gestores governamentais que, em certa medida, agregaram ao processo suas percepções e interesses. A título de exemplo pode-se mencionar o papel da OAB no desenvolvimento de processos próprios de avaliação de cursos, que além do Exame de Ordem<sup>114</sup>, institucionalizou o programa “OAB Recomenda”, que “lista os melhores cursos jurídicos do país, segundo a performance de seus alunos nas avaliações do Exame Nacional de Cursos, o Provão, e do Exame de Ordem” (OAB, 2007). Essas ações influenciam o desenvolvimento das políticas e ações do Estado na medida em que referendam os resultados do “provão” e da sistemática de avaliação que se tem em curso.

Nesse sentido, pode-se observar que

[...] as relações Estado-sociedade são complexas, diversas e mediadas por uma série de questões relacionadas a cada política e grupo social diferenciado. O resultado das políticas é necessariamente contingente, sendo o papel dos atores fundamental (MARQUES, 1997, p. 83).

A partir da lógica de implementação da política de avaliação verificou-se o delineamento de uma nova concepção de qualidade que vai sendo incorporada pelas instituições de ensino superior a partir dos resultados do “provão” somados à visão dos avaliadores constantes nos pareceres elaborados no momento das visitas *in loco*. Embora a política formulada procurasse romper com a concepção de qualidade presente nos períodos históricos anteriores, os avaliadores enfatizaram em seus pareceres o princípio da

---

<sup>114</sup> Os conselhos de classe dos cursos das áreas de direito, medicina, odontologia e psicologia ainda participam de forma paralela do processo de avaliação do MEC, conforme disposto no Decreto nº 3.860/2001.

indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, o que induziu as instituições a forjar a presença desse princípio nos documentos exigidos pelo MEC para o processo de avaliação, mesmo no contexto das faculdades sem, contudo, alterar os procedimentos e ações internas, gerando uma aparência daquela qualidade, permitida em virtude da adoção de critérios de qualidade distintos de acordo com a organização administrativa das instituições.

A hipótese inicial levantada para o problema considerava a existência de conformação de uma concepção de qualidade a partir dos padrões mínimos pré-estabelecidos nos instrumentos oficiais de avaliação,<sup>115</sup> o que implicaria alterações na gestão institucional interna.

Essa hipótese foi confirmada parcialmente, na medida em que se verificou um comprometimento das instituições em acatar os padrões de qualidade, explicitados nas três dimensões da avaliação, que são a organização didático-pedagógica, o corpo docente e as instalações, evidenciadas tanto pela análise das tendências apontadas nas estatísticas oficiais, como também presente nos pareceres das comissões de avaliação. Esse comprometimento implicou alterações na gestão institucional interna, na medida em que as escolhas para os coordenadores de cursos e de professores passaram a ter como referência os padrões de qualidade utilizados nas avaliações oficiais, assim como as decisões acerca da melhoria nas instalações físicas e acadêmicas e na forma de organização e implementação das questões pedagógicas.

No entanto, o movimento das instituições em buscar atender aos critérios estabelecidos para cada indicador de qualidade apontado pelo órgão oficial não deu conta de promover alterações nos resultados de rendimento dos alunos. Dessa forma, pode-se observar que as estratégias de se melhorar a qualidade do ensino superior a partir da sistemática de avaliação desenhada não foi capaz de produzir os efeitos esperados.

Entre os indicadores que causaram impacto positivo no contexto das diversas instituições do ensino superior, pode-se mencionar: a titulação dos professores, inclusive com a presença maior de professores doutores, considerando o número de alunos matriculados; a ampliação do número de professores contratados pelo regime de tempo integral; o cumprimento, na construção curricular, das diretrizes curriculares nacionais; a informatização dos serviços; a melhoria do acervo bibliográfico; a existência de laboratórios específicos; a presença de laboratórios de informática com bons equipamentos; a adequação das instalações

---

<sup>115</sup> Os padrões de qualidade aos quais se refere reportam-se aos documentos elaborados pelas comissões de especialistas para subsidiar as avaliações para fins de autorização e reconhecimento de cursos, constantes na *home page* do MEC e descritos no segundo capítulo deste trabalho.

aos portadores de necessidades especiais, entre outros. Mas há alguns pontos que merecem ser destacados:

- a) Se no contexto das instituições privadas foi possível detectar movimento de adesão aos indicadores, como impacto da sistemática de avaliação, houve um movimento diferenciado no contexto das instituições públicas, uma vez que estas obtiveram conceitos inferiores às instituições privadas no que se refere ao corpo docente e às instalações. Os aspectos apontados nos pareceres das comissões de avaliação detectaram fragilidades no contexto das instituições públicas, como a existência de instituição de ensino superior pública funcionando em prédio de instituição de educação básica, instituições com acervo bibliográfico pobre, ausência de serviços informatizados, corpo docente constituído em sua maioria por professores contratados (substitutos), carência de laboratórios de informática, prédios públicos não adequados para o acesso aos portadores de necessidades especiais.

Pode-se observar que a avaliação processada, nesse período, causou impacto distinto em relação às instituições públicas e privadas, uma vez que o formato de “controle remoto” adotado pela política do período determinou às próprias instituições a iniciativa de melhoria da sua qualidade frente aos resultados obtidos, mesmo a despeito do que previa a norma legal<sup>116</sup>. Com isso as instituições privadas tiveram condições de envidar esforços no sentido de se adequar aos padrões de qualidade estabelecidos pelos documentos oficiais. Em todos os formulários utilizados para os processos de avaliação para fins de autorização e de reconhecimento de cursos estavam divulgados os critérios e a pontuação da avaliação. Em função disso, as instituições privadas puderam conhecer e apontar previamente as ações a serem desencadeadas para alcançar os resultados pretendidos, enquanto que as instituições públicas estavam limitadas em suas tomadas de decisões, condicionadas a um período de crise de seu sistema de financiamento (AMARAL, 2003) e às mudanças do sistema previdenciário que gerou aposentadorias precoces no contexto das instituições públicas, inclusive as de ensino (AZEVEDO; ANDRADE, 1997; MELO, 1997). Essa situação das instituições públicas foi explicitada nos pareceres das comissões de avaliação.

---

<sup>116</sup> A LDB traz a seguinte inscrição:

Art. 46 [...].

§ 2º No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências.

- b) Apesar das ações desencadeadas no cenário das instituições privadas foi possível evidenciar que elas não foram capazes de processar alterações no rendimento dos alunos, visualizadas nos resultados do “provão” que, de forma geral, ficaram aquém dos resultados obtidos pelas instituições públicas. As instituições públicas, apesar dos conceitos mais baixos constantes nos pareceres das comissões de avaliação, permaneceram com os melhores conceitos obtidos pelos alunos junto ao “provão”.

Essas considerações permitem inferir que há outros indicadores além dos apontados pelas três dimensões da avaliação que agregam impacto no rendimento dos alunos, inclusive considerando os aspectos sócio-econômicos (SETTON, 2005).

Nesse sentido, levando em conta os pareceres dos membros das comissões de avaliação, foi possível apreender a importância dada por esses atores ao desenvolvimento de atividades acadêmicas, presentes em todas as dimensões da avaliação. Esses pareceres, apesar de apontarem os conceitos positivos obtidos pelas instituições privadas, sinalizaram a necessidade do desenvolvimento de pesquisa e extensão por parte do corpo docente, o que deveria ser visualizado em termos de apresentação de trabalhos em congressos e eventos científicos, bem como na publicação de artigos. Os avaliadores do MEC alertaram que, embora haja um aumento significativo no número de mestres e doutores, em regime de tempo integral, nas instituições privadas, isso não se evidencia como fato efetivado, por conta da baixa produção científica. As atividades acadêmicas também foram mencionadas nos pareceres ao tratar da organização didático-pedagógica do curso, na medida em que explicitaram a necessidade de envolver o corpo discente em atividades como iniciação científica, monitoria, cursos de nivelamento, projetos de extensão, visitas técnicas, entre outras atividades, ainda não presentes no contexto geral das instituições privadas. A falta de desenvolvimento de atividades de pesquisa e extensão também foi apontada pelos avaliadores ao justificar os conceitos determinados para a dimensão das instalações físicas, uma vez que sinalizaram para a ausência de salas, equipamentos e espaços destinados aos professores em tempo integral.

A partir de uma análise geral dos pareceres foi possível observar concepções distintas entre avaliadores e avaliados, bem como entre avaliadores e gestores educacionais. Para os avaliadores, a qualidade se dá por meio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, dentro de uma concepção única de qualidade, independentemente da forma de organização acadêmica da instituição. Embora, os avaliadores acatem os critérios presentes nos formulários de avaliação geradores dos conceitos, muitas vezes positivos, não deixam de



explicitar nos seus pareceres a necessidade que vêm do desenvolvimento da pesquisa e da extensão como componentes da qualidade por eles concebida. Por outro lado, para os gestores educacionais há diferentes concepções de qualidade, na medida em que se firmam critérios diferentes para a avaliação das distintas categorias de organização acadêmica das instituições. Esses critérios se explicitam nas normas e documentos oficiais o que, por sua vez, estão acessíveis às instituições de ensino, criando um cenário de instabilidade nas instituições ao implementar a qualidade pretendida. Diante dessas formas distintas de conceber qualidade, as instituições, particularmente as privadas, optam por atender aos princípios constantes nas normas, até porque estas atendem aos seus interesses mais imediatos, ao mesmo tempo em que procuram dar algum significado para os pareceres obtidos, fabricando uma concepção de qualidade formal e uma outra real.

Não se pode negar que a avaliação trouxe impacto ao contexto das instituições de ensino superior, o que pode ser evidenciado tanto nas análises estatísticas, como nos pareceres das comissões de avaliação. Esse impacto pode ser observado, inclusive, pela força de sua função supervisora e reguladora, na medida em que induz as instituições a acatar um dado padrão de qualidade para obter conceitos positivos e se manter competindo no mercado, evidenciado a partir do processo de expansão de instituições.

O impacto da política de avaliação desse período também se fez sentir na própria construção de uma cultura de avaliação, quando se observa que as IES passam a explicitar as formas em que o curso será avaliado e apresentam projetos de auto-avaliação institucional, ainda incipiente no contexto das instituições de ensino superior, notadamente das privadas, conforme apontado nos pareceres dos avaliadores. No entanto, cumpre destacar que, ao longo do processo de implementação dessa sistemática, os pareceres sinalizam para uma preocupação crescente das IES na construção de uma auto-avaliação de curso. Acredita-se que essa preocupação se justifica na medida em que a auto-avaliação se configura como um indicador de qualidade presente nos formulários de avaliação oficiais, que passa a ser incorporado a partir de 2002, com a publicação do documento “Manual de Verificação *in loco* das condições institucionais”. Nesse documento, o sistema de avaliação se constitui em indicador não essencial. A consolidação da auto-avaliação como um instrumento de avaliação vai se dar com o SINAES, que atribui destaque ao processo de auto-avaliação<sup>117</sup>. No período

---

<sup>117</sup> Nesse sentido ver os documentos publicados conjuntamente pelo INEP e CONAES, em 2006, “Avaliação de Cursos de Graduação – instrumento” e Avaliação externa das instituições de educação superior – diretrizes e instrumento”, disponíveis na página do INEP na *internet*, nos seguintes endereços eletrônicos: < [http://www.inep.gov.br/download/condicoes\\_ensino/2006/instrumento\\_25\\_abril\\_2006.pdf](http://www.inep.gov.br/download/condicoes_ensino/2006/instrumento_25_abril_2006.pdf) > e <

anterior a 2002, os formulários de avaliação eram definidos pelas comissões de especialistas, o que implicava a existência de vários formulários, sendo um para cada área de curso, nos quais se observa que nem todas as áreas apontavam a auto-avaliação como um indicador de qualidade. Pode-se mencionar que o formulário de avaliação para o curso de Administração, que representa a área com a maior quantidade de cursos no Brasil (SANTOS, 2001; INEP, 2004) não apontava a auto-avaliação como indicador de qualidade.

Partindo da lógica da sistemática de avaliação desenvolvida no período de análise, e das incongruências observadas nos resultados dos instrumentos, sobretudo explicitadas nos conceitos distintos entre instituições privadas e públicas, é possível inferir que o desenvolvimento de atividades acadêmicas pode ser apontado como indicador de qualidade que deveria ocupar um aspecto mais central dentro dos critérios usados pelos instrumentos de avaliação oficiais, buscando construir uma concepção de qualidade integradora das existentes. Acredita-se que, dentro da lógica da sistemática da avaliação, a que considera a qualidade da educação superior, a partir do rendimento de seus alunos, a definição e a sistematização de indicadores e critérios que levassem em conta maiores pesos a itens como iniciação científica, monitoria, cursos de nivelamento, desenvolvimento de projetos de pesquisa e extensão envolvendo alunos e professores e aumento da produção científica poderiam agregar maior valor ao rendimento dos alunos, podendo incidir em alteração nos conceitos obtidos pelos alunos junto ao “provão”, ou mesmo outra forma de avaliação de rendimento.

Pode-se verificar que no atual instrumento de avaliação de desempenho dos estudantes, o ENADE, os resultados dos alunos das instituições públicas, sobretudo das universidades continuam sendo superiores aos resultados dos alunos das instituições privadas<sup>118</sup>.

No trabalho, pela análise das estatísticas oficiais acerca do ensino superior detectou-se uma relação assimétrica na razão cursos/vagas, considerando instituições públicas e privadas. Nas instituições privadas essa relação atinge, em média, índices cinco vezes maiores

---

[http://www.inep.gov.br/download/superior/2005/avaliacao\\_institucional/Avaliacao\\_Institucional\\_Externa.pdf](http://www.inep.gov.br/download/superior/2005/avaliacao_institucional/Avaliacao_Institucional_Externa.pdf) >. Acesso realizado em 14 jul. 2006.

<sup>118</sup> O Resumo Técnico do ENADE – 2004 traz a seguinte conclusão:

5. É bom o desempenho das IES públicas. A distribuição dos conceitos por categoria administrativa mostra que as IES públicas não só têm os maiores percentuais de conceitos altos (4 e 5), como têm percentuais muito superiores aos das IES privadas. Nas IES estaduais e federais os percentuais de conceitos altos chegam a cerca de 78,0%, enquanto nas privadas esse percentual fica em torno de 38,0%.
6. É melhor o desempenho relativo das universidades em relação às demais formas de organização acadêmica. Além de terem um baixo percentual de conceitos baixos (1 e 2), as universidades têm 13,5% de seus conceitos no nível mais alto (5), contra 7,9% das Faculdades, Escolas e Institutos, 3,5% das Faculdades Integradas e 1,8% dos Centros Universitários (INEP, 2005, p. 50).

do que essa relação nas instituições públicas. Portanto, outro ponto que merece maior atenção dos gestores das políticas de avaliação refere-se ao número maior de alunos por curso nas instituições privadas, que pode ser um fator do baixo rendimento dos alunos pontuados pelo “provão”.

Em outras palavras, essa constatação indica a necessidade de observar as condições em que ocorreu a expansão de vagas, pois se essa ampliação representou aumento do número de alunos por sala de aula, pode significar que aí incide um dos aspectos diferenciais, para além das questões sócio-econômicas, que podem vir a influenciar na diferença o resultado do rendimento dos alunos obtidos junto ao “provão” das instituições privadas em relação aos resultados mais positivos obtidos pelo alunos das instituições públicas. Dessa forma, uma maior quantidade de alunos por turma pode ser indicador a influenciar no rendimento dos alunos. Esse indicador deixou de estar presente nos instrumentos de avaliação para fins de autorização e de reconhecimento de cursos, desde 2001, desconsiderando os dados revelados pelas estatísticas oficiais, o que sinaliza para uma dissociação e desarticulação dos resultados dos instrumentos que compõem a sistemática de avaliação adotada, conforme já mencionado.

As causas das incongruências, encontradas entre os instrumentos de avaliação adotados no período em estudo, incidem em diversas variáveis, além das detectadas, o que implicou, na política em curso, processar modificações, na forma de avaliação, particularmente na avaliação do rendimento dos alunos, como a adoção do ENADE, em substituição ao “provão”, que passa a ter aplicação de provas aos alunos ingressantes e também aos alunos egressos, com a possibilidade de se detectar o valor que o curso/instituição vem agregando ao aluno. Ainda vem se buscando processar uma avaliação do próprio processo de avaliação (metaavaliação), e instituiu-se a auto-avaliação institucional. Os instrumentos para a avaliação de autorização e reconhecimento de cursos e de credenciamento institucional foram reelaborados.

Essas modificações vêm apontando para uma nova concepção de qualidade presente nas políticas educacionais, que era concebida como o resultado do rendimento dos alunos e agora se sinaliza, pelo SINAES, para uma concepção de qualidade que intenta aferir o valor que a instituição/curso agregou ao aluno. Diante dessas modificações, parece interessante se estabelecer articulação entre os resultados do ENADE e do ENEM, pois se acredita que assim se abriria um espaço para análise dos impactos da educação básica no perfil de chegada do aluno ao ensino superior, permitindo acompanhamento e o levantamento de novas questões acerca da avaliação do conhecimento agregado e o perfil sócio-econômico dos alunos.

A literatura mais recente aponta para a manutenção da avaliação como aspecto central

na política educacional, particularmente na produção da melhoria da qualidade do ensino, na medida em que detecta aspectos que vêm gerando alterações significativas no contexto das instituições (FRANCO, 2004; PACHECO; RISTOFF, 2005). Cury chega a afirmar que:

A avaliação terá cada vez mais um impacto sobre a organização da educação nacional. Ela será como que um termômetro para possibilitar a qualidade necessária para que esta organização, seja no setor público, seja no setor privado, alcance os objetivos maiores da educação superior (CURY, 2003, p. 486).

Dessa forma, a avaliação deve se tornar foco de estudos e pesquisas acadêmicas que visem à retroalimentação das políticas educacionais, a partir da promoção da avaliação e da metaavaliação proposta nas políticas educacionais vigentes.

Quando se pergunta que qualidade é essa que vem sendo produzida, a resposta que as instituições vêm dando explicita uma ruptura entre a qualidade desejada e a qualidade concretizada, sinalizando para uma fragilização do poder indutor da avaliação nos moldes pretendidos. A concepção de qualidade presente nas instituições parte da busca e da apropriação das notas/conceitos como significantes da sua qualidade. Diante desse quadro, forjam-se conceitos a partir de situações incipientes e momentâneas de qualidade.

As evidências constatadas a partir dos pareceres dos avaliadores como: o acervo da biblioteca e os equipamentos de informática são adquiridos nos momentos anteriores à visita de avaliação; os professores em regime de tempo integral possuem quase toda a totalidade da carga horária em sala de aula, o que os tornam professores horistas, com grande carga horária; a infra-estrutura física existente não é compatível com o desenvolvimento de pesquisa e de extensão, uma vez que não há salas individualizadas para os professores pesquisadores, o número de laboratórios é fortemente compartilhado entre os cursos da instituição e o corpo docente não possui produção acadêmica; o número de funcionários técnico-administrativos não acompanha o crescimento do número crescente de cursos e vagas; o aumento do número de vagas dentro de um mesmo curso sem alterar as condições de funcionamento, entre outros fatores; tudo isso permite afirmar que as IES buscam produzir seus resultados, na obtenção dos conceitos positivos sem contudo alterar a sua lógica intrínseca, ainda arraigada na concepção de uma qualidade mínima definida nos formulários de avaliação a partir de critérios e indicadores pré-estabelecidos de acordo com os seus interesses, incluídos na diversificação institucional, que se constitui a partir da lógica da competição.

É possível concluir, que a busca das instituições pela obtenção de conceitos positivos nas avaliações que atestem a boa qualidade de seus serviços vem proporcionando uma

qualidade formal em detrimento de uma qualidade real, o que amplia ainda mais as diversas concepções de qualidade que vêm sendo construídas a partir da política que busca garantir qualidade com quantidade.

Nesse sentido, volta-se à antiga questão de se repensar a avaliação não como um processo de verificação, mas como um processo de interferência e busca de qualidade, sem desassociar avaliador de avaliado, o que fragiliza o próprio processo de avaliação, na medida em que permite a proliferação de concepções distintas de qualidade. O que se permite concluir que o desafio em garantir acesso com qualidade ainda não foi atingido.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABROMOWICZ, Mere. Avaliação, tomada de decisões e políticas: subsídios para um repensar. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, n. 10, jul-dez. 1994. p. 81 – 101.

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. **Autonomia monitorada como eixo de mudança: padrões de gestão do ensino público paulista (1995-1998)**. São Paulo: FE-USP, 2001. (Tese de doutorado).

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação Educacional: regulação e emancipação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

ALMEIDA, Maria Clóris Magalhães. **Qualidade do Ensino Superior: análise de uma proposta para melhoria do ensino de graduação**. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 1983. (Tese de doutorado).

AMARAL, Nelson Cardoso. A gestão das instituições de ensino superior: o foco do financiamento. In: DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de (orgs.). **Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais**. São Paulo: Xamã, 2003, p. 219 – 239.

ANDES. **ENAD: um instrumento para a mercantilização da educação**. Brasília, 2005. Disponível em: < <http://www.andes.org.br/imprensa/ultimas/contatoview.asp?key=3825> >. Acesso realizado em: 15 out. 2005.

ANUP. Senadores conhecem projeto que institui nova avaliação da educação superior. **ANUP URGENTE**. Brasília, n. 83, 3 dez. 2003. Disponível em: <[http://www.anup.com.br/txt/urgente/083\\_urgente.htm](http://www.anup.com.br/txt/urgente/083_urgente.htm)>. Acesso realizado em 25 out. 2005.

ARCHANGELO, Jocimar. Implantação do “Provão”: um desafio. In: BICUDO, Maria Aparecida Viggiani; SILVA JUNIOR, Celestino Alves da (orgs.). **Formação do Educador e Avaliação Educacional: avaliação institucional, ensino e aprendizagem**, v.4. São Paulo: UNESP, 1999, p. 39 – 47.

ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. A nova política de pós-graduação no Brasil. **Tempo Social**. São Paulo, 11 (2), p. 219 – 229, out. 1999 (editado em fev. 2000).

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luiz Aureliano G. de. A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997, p. 55 - 80.

BERCHENKO, Pablo. A política da União Européia e da Espanha no domínio da educação e cultura na América Latina. In: TRINDADE, Héglio; BLANQUER, Jean-Michel (orgs.). **Os desafios da Educação na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 306 – 325.

BONAMINO, Alicia Catalano. **Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências**. Rio de Janeiro: Quartet, 2001.

BORDAS, Merion Campos. Avaliação do Ensino Superior – o confronto paradigmático produtividade/qualidade social. In: BICUDO, Maria Aparecida Viggiani; SILVA JUNIOR, Celestino Alves da (orgs.). **Formação do Educador e Avaliação Educacional: avaliação institucional, ensino e aprendizagem**, v.4. São Paulo: UNESP, 1999, p. 27 – 37.

BOURDIEU, Pierre; BOLTANSKI, Luc. O diploma e o cargo: relações entre o sistema de produção e o sistema de reprodução. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (orgs.). **Escritos de Educação**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 127 – 144.

BRAGA, Ronald. **Qualidade e Eficiência do Modelo de Ensino Superior Brasileira: Uma reflexão crítica**. São Paulo: NUPES/USP, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil – 1988**. São Paulo: Saraiva, 1988.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República: Câmara da Reforma do Estado: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1997.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. **Legislação e normas da pós-graduação brasileira**. Brasília: Funadesp, 2001b.

BRASIL. Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. **MEC**. Disponível em: < <http://www.mec.gov.br/Sesu/ftp?Decreto2026.doc> > . Acesso em: 05 jul. 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997. **ABMES**. Disponível em: < [http://www.abmes.org.br/\\_Download/Associados/Legislacao/1997/Decreto/dc220797.htm](http://www.abmes.org.br/_Download/Associados/Legislacao/1997/Decreto/dc220797.htm) > . Acesso em: 05 jul. 2003.

\_\_\_\_\_. Portaria Ministerial nº 641, de 13 de maio de 1997. **ABMES**. Disponível em: < [http://www.abmes.org.br/\\_Download/Associados/Legislacao/1997/Portaria/po064197.htm](http://www.abmes.org.br/_Download/Associados/Legislacao/1997/Portaria/po064197.htm) > . Acesso em: 05 jul. 2003.

\_\_\_\_\_. Portaria Ministerial nº 877, de 30 de julho de 1997. **ABMES**. Disponível em: < [http://www.abmes.org.br/\\_Download/Associados/Legislacao/1997/Portaria/po087797.htm](http://www.abmes.org.br/_Download/Associados/Legislacao/1997/Portaria/po087797.htm) > . Acesso em: 05 jul. 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. **ABMES**. Disponível em: < [http://www.abmes.org.br/\\_Download/Associados/Legislacao/1997/Decreto/dc230697.htm](http://www.abmes.org.br/_Download/Associados/Legislacao/1997/Decreto/dc230697.htm) > . Acesso em: 05 jul. 2003.

\_\_\_\_\_. Portaria SESu/MEC nº 972, de 22 de agosto de 1997. **ABMES**. Disponível em: < [http://www.abmes.org.br/\\_Download/Associados/Legislacao/1997/Portaria/po097297.htm](http://www.abmes.org.br/_Download/Associados/Legislacao/1997/Portaria/po097297.htm) > . Acesso em: 05 jul. 2003.

\_\_\_\_\_. Portaria SESu/MEC nº 146, de 10 de março de 1998. Disponível em: < [http://www.abmes.org.br/\\_Download/Associados/Legislacao/1998/Portarias/Port146\\_100398.htm](http://www.abmes.org.br/_Download/Associados/Legislacao/1998/Portarias/Port146_100398.htm) > . Acesso em: 05 jul. 2003.

\_\_\_\_\_. Portaria Ministerial nº 302, de 07 de abril de 1998. **ABMES**. Disponível em: < [http://www.abmes.org.br/\\_Download/Associados/Legislacao/1998/Portarias/Port302\\_070498.htm](http://www.abmes.org.br/_Download/Associados/Legislacao/1998/Portarias/Port302_070498.htm) > , Acesso em: 05 jul. 2003.

\_\_\_\_\_. Resolução CES nº 1, de 27 de janeiro de 1999. Dispõe sobre os cursos sequenciais de educação superior, nos termos do art. 44 da Lei nº 9.394/96. **MEC**. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/R012799.pdf> > . Acesso realizado em 28 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto 3.276, de 06 de dezembro de 1999. **MEC**. Disponível em: < <http://prolei.cibec.inep.gov.br/prolei/LegislacaoDownload/157Htesto.doc> > . Acesso em: 05 jul. 2003.



BRASIL. Portaria SESu/MEC nº 1.518, de 14 de junho de 2000. Disponível em: < [http://www.abmes.org.br/Download/Associados/Legislacao/2000/portaria/port\\_sesu\\_1518\\_160600.htm](http://www.abmes.org.br/Download/Associados/Legislacao/2000/portaria/port_sesu_1518_160600.htm) >. Acesso em: 05 jul. 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.554, de 07 de agosto de 2000. **MEC**. Disponível em: <<http://prolei.cibec.inep.gov.br/prolei/LegislacaoDownload/500HDecreto%20nº%203554%202007%20ago%202000.doc> > . Acesso em 05 jul.2003.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. **MEC**. Disponível em: < <http://www.mec.gov.br/sesu/ftp/decreto/decN3860.doc> >. Acesso em: 05 jul. 2003.

\_\_\_\_\_. Portaria Ministerial nº 323, de 31 de janeiro de 2002. **ABMES**. Disponível em: < [http://www.abmes.org.br/Download/Associados/Legislacao/2002/portaria/Port323\\_310102.htm](http://www.abmes.org.br/Download/Associados/Legislacao/2002/portaria/Port323_310102.htm) >. Acesso em: 05 jul. 2003.

\_\_\_\_\_. Portaria Ministerial nº 990, de 02 de abril de 2002. **ABMES**. Disponível em: < [http://www.abmes.org.br/Download/Associados/Legislacao/2002/portaria/Port990\\_020402.htm](http://www.abmes.org.br/Download/Associados/Legislacao/2002/portaria/Port990_020402.htm) >. Acesso em: 05 jul. 2003.

\_\_\_\_\_. Portaria INEP nº 73, de 07 de agosto de 2002. **ABMES**. Disponível em: < [http://www.abmes.org.br/Download/Associados/Legislacao/2002/portaria/Por\\_INEP\\_73\\_090802.htm](http://www.abmes.org.br/Download/Associados/Legislacao/2002/portaria/Por_INEP_73_090802.htm) >. Acesso em: 05 jul. 2003.

\_\_\_\_\_. **Manual de verificação *in loco* das condições institucionais** – credenciamento de instituições não-universitárias; autorização de cursos superiores (ensino presencial e a distância). Brasília: MEC; SESu, 2002.

\_\_\_\_\_. **Manual de Avaliação Institucional – Centros Universitários** (versão preliminar). Brasília: MEC: DAES, 2002.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.914, de 11 de dezembro de 2003. Dispõe sobre os centros universitários de que trata o art. 22 do Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, e dá outras providências. **MEC**. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/decreto04914.pdf> >. Acesso realizado em 14 de jul. 2006.

\_\_\_\_\_. 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. **Presidência da República**. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2003/147.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/147.htm) >. Acesso em 10 de jul. 2006.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. In: **MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior**. Brasília: MEC/CONAES, 2004.

\_\_\_\_\_. Portaria CONAES nº 2.051, de 09 de julho de 2004. **CONAES**. Disponível em: < [http://portal.mec.gov.br/conaes/arquivos/pdf/portaria\\_2051.pdf](http://portal.mec.gov.br/conaes/arquivos/pdf/portaria_2051.pdf) >. Acesso em: 15 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. Resolução CONAES nº 1, de 01 de janeiro de 2005. **CONAES**. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao01daconaesjaneiro2005.pdf> >. Acesso em: 15 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. Portaria INEP nº 31, de 17 de fevereiro de 2005. **ABMES**. Disponível em: < [http://www.abmes.org.br/Download/Associados/Legislacao/2005/Portaria/Port\\_INEP\\_31\\_170205.doc](http://www.abmes.org.br/Download/Associados/Legislacao/2005/Portaria/Port_INEP_31_170205.doc) >. Acesso em: 15 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.773, de 3 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **MEC**. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/Resolucoes/decreto5773.pdf> >. Acesso realizado em 26 jul. 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006. Dispõe sobre os centros universitários e dá outras providências. **Casa Civil**. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5786.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5786.htm) >. Acesso realizado em 14 ago. 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, CEDEC, n. 45, p. 49-95, 1998.

CABRITO, Belmiro Gil. O financiamento do ensino superior em Portugal: entre o Estado e o mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n.88, 977 – 996, out. 2004.

CAMPOS, Maria Malta. A qualidade da educação em debate. **Cadernos do Observatório**. Rio de Janeiro: IBASE, 2000. p. 47 – 70.

CAPES. **Histórico**. Brasília: CAPES, 2005. Disponível em: < <http://www.capes.gov.br/capes/portal/conteudo/10/historico.htm> > . Acesso realizado em 31 ago. 2005.

CARDOSO, Fernando Henrique. Prefácio – Uma revolução silenciosa. In: SOUZA, Paulo Renato. **A Revolução Gerenciada: educação no Brasil, 1995 a 2002**. São Paulo: Prentice Hill, 2005, p. xv – xviii.

CARDOSO, Irene de Arruda Ribeiro. A modernização da universidade brasileira e a questão da avaliação. In: MARTINS, Carlos Benedito (org.). **Ensino Superior Brasileiro: transformações e perspectivas**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CARNOY, Martin. **Mundialização e Reforma na Educação: o que os planejadores devem saber**. Brasília: UNESCO, 2002.

CASTRO, Cláudio de Moura. Ensino superior: o desafio de andar para frente. In: DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena (orgs.). **O Ensino Superior em Transformação**. São Paulo: NUPES/USP, 2001, p. 49 – 69.

CASTRO, Maria Helena de Magalhães. **O que buscar no credenciamento institucional das universidades brasileiras?** Brasília: INEP/MEC, 2001.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Interesses, organizações e políticas sociais. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais – BIB**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 17 – 48, 1º sem. 1991.

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

\_\_\_\_\_. A reforma da educação superior no Brasil nos anos 90: diretrizes, bases e ações. In: CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, Romualdo Portela de (orgs.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000, p. 95 – 134.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo (orgs.). **Avaliação Democrática: para uma universidade cidadã**. Florianópolis: Insular, 2002, p. 99 – 118.

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

CNE. Parecer CNE/CES nº 1070, de 23 de novembro de 1999. MEC. Disponível em: < [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pces1070\\_99.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pces1070_99.pdf) >. Acesso realizado em 05 jul. 2003.

COBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n.88, p. 677 – 701, out. 2004.

COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO. **SINAES** – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior brasileira. Brasília: MEC/SESu/INEP, 2003.

CONAES. Polêmica: o ENADE avalia mesmo? **Informativo da CONAES** – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, Brasília, n.1, maio 2005. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conaes1.pdf> >. Acesso realizado em 11 de julho de 2005.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior**. Brasília: MEC, 2004.

CONSTANTINO, Luciana; STRASS, Luis Renato. Tarso assume Educação e quer alterar projetos de Cristovam. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 28 de jan. 2004.

CONTERA, Cristina. Modelos de evaluación de la calidad de la educación Superior. **AVALIAÇÃO**, Campinas, v.5, n.1 (15), p.7 – 18, mar. 2000.

CUNHA, Luiz Antônio. A universidade brasileira nos anos oitenta: sintomas de regressão institucional. **Em Aberto**, Brasília, ano 8, n. 43, p. 2 – 9, jul./set. 1989a.

\_\_\_\_\_. **A universidade Crítica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989b.

\_\_\_\_\_, Luiz Antônio. Ensino Superior e Universidade no Brasil. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira, FARIA FILHO, Luciano Mendes, VEIGA, Cynthia Greive (orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. 2. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p.151 – 204.

\_\_\_\_\_. A universidade entre o Estado e o setor privado: problemas e desafios. In: TRINDADE, Hégio; BLANQUER, Jean-Michel (orgs.). **Os desafios da Educação na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 61 – 93.

\_\_\_\_\_. O ensino superior no octênio FHC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 37 – 61, abr. 2003.

CUNHA, Luiz Antonio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 795-817, out. 2004.

CUNHA, Maria Isabel da; FERNANDES, Cleoni Maria; FORSTER, Mai Margarete. Avaliação externa e os cursos de graduação: implicações políticas na prática pedagógica e na docência. **Avaliação**, v. 8, n. 1, p. 11 – 26, mar. 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, José Silvério Baía; FAVERO, Osmar. A relação educação-sociedade-estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996, p. 5 – 30.

\_\_\_\_\_. A educação superior na nova lei de diretrizes e bases da educação nacional: uma nova reforma? In: CATANI, Afrânio Mendes (org.). **Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina no limiar do Século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1998, p. 75 – 81.

\_\_\_\_\_. Educação superior: setor público e iniciativa privada. In: MORHY, Lauro (org.). **Universidade em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003, p. 473 – 486.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e o Orçamento da Educação**: desvendando a caixa preta. Campinas: Autores Associados, 1999.

DAVYT, Amílcar; FIGAREDO, Francisco. Dos enfoques sobre la educación superior. **AVALIÇÃO**, Campinas, n. 2, p. 15 – 22, dez. 1996.

DEMO, Pedro. **Avaliação Qualitativa**. 7. ed. Campinas: Autores Associados, 2002.

DEPES. **Relatório Anual de Atividades**: exercício de 2000. Brasília: MEC/SESu/DEPES, 2000.

DIAS, Marco Antonio Rodrigues. Comercialização no ensino superior: é possível manter a idéia de bem público? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 817 – 838, set. 2003.

DIAS SOBRINHO, José. **Universidade e Avaliação entre a Ética e o Mercado**. Florianópolis: Insular, 2002.

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

\_\_\_\_\_. Avaliação institucional, instrumento de qualidade educativa. A experiência da UNICAMP. In: BALZAN, Newton César; DIAS SOBRINHO, José (orgs.). **Avaliação Institucional:** teoria e experiências. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000, p. 53 – 86.

DIKER, Gabriela. La evaluacion de la calidad como dispositivo de regulacion social. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 19., 1996, Caxambu. (mimeo.).

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997, p. 19 – 53.

DOURADO, Luiz Fernandes. A reforma do Estado e as políticas de formação de professores nos anos 1990. In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (orgs.). **Políticas Públicas & Educação Básica.** São Paulo: Xamã, 2001, p. 49 – 57.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade.** Campinas, v.23, n.80, p. 235 – 253, set.2002.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, João Ferreira de; CATANI, Afrânio Mendes. Transformações recentes e debates atuais no campo da educação superior no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Políticas e gestão da educação superior.** São Paulo: Xamã, 2003, p. 17 – 30,

DURHAM, Eunice Ribeiro. A educação depois da nova constituição: a universidade e a lei de diretrizes e bases da educação nacional. **Em Aberto,** Brasília, não 8, n. 43, p. 11 – 18, jul./set. 1989.

\_\_\_\_\_. **Uma Política para o Ensino Superior Brasileiro:** diagnóstico e proposta. São Paulo: NUPES/USP, 1998.

\_\_\_\_\_; SAMPAIO, Helena (orgs.). **O ensino superior em transformação.** São Paulo: NUPES/USP, 2001.

ENGUITA, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (orgs.). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação:** visões críticas. 5. ed. Petrópolis, 1997, p. 93 – 110.

ESTADO DE MINAS. **Mec desmoraliza o Provão.** Belo Horizonte, 16/12/2003.

FERNANDES, Florestan. **A Universidade Brasileira:** reforma ou revolução? São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

FIGUEIREDO, Marcos Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheilub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura.** Belo Horizonte, v. 1, nº 3, set./dez. 1986.

FIORI, José Luís. Fios da meada. **Margem Esquerda,** São Paulo, n.1, p. 51 – 55, mai. 2003.

FLETCHER, Philip. Propósitos da avaliação educacional: uma análise das alternativas. **Estudos em Avaliação Educacional.** São Paulo, nº 11, p. 93 – 112, jan-jun 1995.

FOLHA DE S. PAULO. **MEC “reprova” 70,1% dos cursos em 2003.** São Paulo, 16/12/2003.

FRANCO, Creso. Quais as contribuições da avaliação para as políticas educacionais? In: BONAMINO Alicia; BESSA, Nícia; FRANCO, Creso (orgs.). **Avaliação da Educação Básica.** Rio de Janeiro: Loyola, 2004, p. 45 – 63.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A Avaliação da Educação Básica no Brasil:** dimensão normativa, pedagógica e educativa. São Paulo: FE-USP, 2005. (Tese de doutorado).

\_\_\_\_\_. Avaliação da educação básica e ação normativa federal. **Cadernos de Pesquisa.** São Paulo, v. 34, n. 123, p. 663 – 689, set./dez. 2004.

GAETANI, Francisco; SCHWARTZMAN, Jacques. **A Avaliação de Cursos de Graduação:** uma modelo de análise. São Paulo: NUPES/USP, 1993.

GAZETA DE ALAGOAS. **Maioria dos alunos no NE tem notas D e E no Provão.** Maceió, 16/12/2003.

GENRO, Tarso; MOTA, Ronaldo. Expansão da educação superior com qualidade. Brasília: MEC, 2004. Disponível em: <  
<http://www.mec.gov.br/reforma/Documentos/ARTIGOS/2004.12.22.16.8.47.pdf>>. Consulta realizada em 07 jun. 2005.

GENTILI, Pablo. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (orgs.). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas**. 5. ed. Petrópolis, 1997, p. 111 – 177.

\_\_\_\_\_. **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 54 – 61.

\_\_\_\_\_. Universidades na penumbra O círculo vicioso da precarização e a privatização do espaço público. In: GENTILI, Pablo (org.). **Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 97 – 128.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil: 1964 – 1985**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GLUGOSKI, Miguel. Uma semana para pensar: encontro de cinco dias na Faculdade de Educação terá participação do presidente do INEP, que fará palestra sobre a avaliação do ensino. **Jornal da USP**, São Paulo, nº 643, 26 de maio a 1º de junho de 2003, p. 5.

GOLDEMBERG, José; SOUSA, Paulo Renato; NAGLE, Jorge. O ensino superior: contribuição ao debate sobre os fundamentos de uma nova Lei de Diretrizes e Bases. **Educação Brasileira**, Brasília, n.11 (22), p. 13 – 25, 1º sem. 1989.

GOMES, Cândido Alberto. Emancipação gradual do controle do Estado: alternativa para a qualidade? A experiência chilena de avaliação do ensino superior. **Educação Brasileira**, Brasília, n. 18 (36), p. 209 – 223, 1º sem. 1996.

GOMES, Alfredo Macedo. Estado, mercado e educação superior no Brasil: um modelo analítico. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 839 – 872, set. 2003.

\_\_\_\_\_. Política de avaliação da educação superior: controle e massificação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 277 – 300, set. 2002.

GRAMSCI, António. **Obras escolhidas**. Lisboa: Editorial Estampa, 1974.

INEP. **Resumo técnico: Enade 2004**. Brasília: INEP, 2005.

\_\_\_\_\_. **Censo do Ensino superior – 2005**. Brasília: INEP, 2006. Disponível em: < <http://sinaes.inep.gov.br:8080/sinaes/> >. Acesso realizado em 16 dez. 2006.



JURI, Hugo Oscar; BERNAL, Marcelo. La educación superior en Argentina: breve reseña histórica, diagnóstico y posibles encenarios. In: BROVETTO, Jorge; MIX, Miguel Rojas; PANIZZI, Wrana Maria (orgs.). **A Educação Superior frente a Davos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003, p. 317 – 336.

KLEIN, Lúcia. **Política e Políticas de Ensino Superior no Brasil: 1970-1990**. São Paulo: NUPES/USP, 1992.

KLEIN, Rubem; FONTANIVE, Nilma Santos. Avaliação em larga escala: uma proposta inovadora. **PROAV**. Belo Horizonte: UFMG, [1998]. Disponível em: < <http://www.est.ufmg.br/proav/> >. Acesso realizado em: 14 ago. 2006.

KROTSCH, Pedro. Las tensiones en el proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Artentina. In: TRINDADE, Hégio; BLANQUER, Jean-Michel (orgs.). **Os desafios da educação na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 157 – 186.

LAVADOS, Jaime. Reflexiones sobre la educación superior chilena. In: TRINDADE, Hégio; BLANQUER, Jean-Michel (orgs.). **Os desafios da educação na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 94 – 114.

LEHER, Roberto. Para silenciar os *campi*. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 867-891, out. 2004.

LEITE, Denise. Avaliação Institucional, Reformas e Redesenho Capitalista das Universidades. **Avaliação**, Campinas, n. 2, v. 7, p. 29 – 48, jun. 2002.

LIMA, Manolita Correia. **A idéia de universidade subjacente aos programas de avaliação**. São Paulo: FE-USP, 2002. (Tese).

LIMA, Maria Socorro Lucena. **A formação contínua do professor nos caminhos e descaminhos do desenvolvimento profissional**. São Paulo: USP, 2001. Tese (Doutorado).

LÖWY, Michael. A dança das estrelas ou um outro Brasil é possível. **Margem Esquerda**, São Paulo, n. 1, p. 42 – 46, mai. 2003.

MANCEBO, Deise. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 845-866, out. 2004.

MARANHÃO, Éfrem de Aguiar. Qualidade – A Grande Tendência da Educação Superior Brasileira. In: LÁZARO, André (org.). **Visão e Ação: a Universidade no Século XXI**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999, p. 35 – 42.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais – BIB**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67 – 102, 1º sem. 1997.

MARTINS, Angela Maria. A DESCENTRALIZAÇÃO COMO EIXO DAS REFORMAS DO ENSINO: UMA DISCUSSÃO DA LITERATURA. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 77, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302001000400003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302001000400003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 26 Nov 2005.

MARTINS, Carlos Benedito. O novo ensino superior no Brasil (1964 – 1980). In: \_\_\_\_\_ (org.). **Ensino Superior Brasileiro: transformações e perspectivas**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

MEC. Programa de Avaliação Institucional – PAIUB. Brasília: MEC. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/Sesu/paiub.shtm#avalia>>. Acesso realizado em 10 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. **Avaliação das condições de oferta de cursos de graduação: relatório síntese 1999**. Brasília: MEC/SESu, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MELLO, Guiomar Namó de. **Cidadania e Competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio**. 8. ed. São Paulo: 2000.

MELO, Marcus André de. As reformas constitucionais e a Previdência Social (1993-1996). In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997, p. 295 – 348.

MILDNER, Telma; SILVA, Alexsandro da. O ENEM como forma alternativa ou complementar aos concursos vestibulares no caso das áreas de conhecimento “Língua Portuguesa e Literatura”: relevante ou passível de refutação? **Avaliação**. Campinas. V.7, n. 2, p. 49 –79, jun. 2002.

NASCIMENTO, Alberto Fernando Monteiro do; LASSANCE, Robert. Qualidade do Ensino Superior e Avaliação Centrada no Curso. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 25, p. 389 – 400, out.-dez. 1999.

NEAVE, Guy. On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: na overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. **European Journal of Education**, Paris, v. 23, n. 1/2, p. 7 – 23, 1988.

\_\_\_\_\_. The Evaluative State Reconsidered. **European Journal of Education**, Paris, v. 33, n. 3, 1998.

\_\_\_\_\_. **Educación superior: historia y política**. Barcelona: Gedisa, 2001.

NEIVA, Cláudio Cordeiro. **As Iniciativas de Planejamento e Avaliação na Formulação de Políticas Públicas para o Ensino Superior**. São Paulo: NUPES/USP, 1990.

OAB. Conheça os cursos de direito recomendados pela OAB. **Notícias**. Brasília, 2007. Disponível em: < <http://www.oab.org.br/noticia.asp?id=1464> >. Acesso realizado em 26 jan. 2007.

OECD. **As escolas e a qualidade**. Rio Tinto, Portugal: ASA, 1992.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Lourdes Maciel de Souza. **A história do ensino superior em Dourados: levantamento de fontes históricas**. Dourados: UEMS, 2006. (Relatório de Iniciação Científica).

OLIVEIRA, Romualdo Portella de. A questão da qualidade na educação. **Revista Brasileira de Administração da Educação – RBAE**, São Paulo, n. 12 (1), p. 61 – 70, jan/jun. 1996.

\_\_\_\_\_. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portella de; ADRIÃO, Theresa (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001a. p. 89 – 118.

\_\_\_\_\_. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portella de; ADRIÃO, Theresa (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001b, p. 15 – 43.

PACHECO, Eliezer; RISTOFF, Dilvo. Construindo o futuro. In GENRO, Tarso; et al. **Seminário Internacional “Reforma e avaliação da educação superior”** – tendências na Europa e na América Latina (2005: São Paulo-SP). Brasília: Inep, 2005, p. 45 – 51.

PAUL, Jean-Jacques; RIBEIRO, Zoya; PILATTI, Orlando. **As Iniciativas e as Experiências de Avaliação do Ensino Superior**: balanço crítico. São Paulo: NUPES/USP, 1990.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Gestão a qualidade da educação superior: avaliação e currículos. In: DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de (orgs.). **Políticas e gestão da educação superior**: transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003, p. 207 – 217.

PETIT, Florentine. Intercâmbio universitário entre a França e a América Latina. In: TRINDADE, Hégio; BLANQUER, Jean-Michel (orgs.). **Os Desafios da Educação na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 296 – 305.

PINHEIRO, Maria Francisca. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996, p. 255 – 291.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995 – 2002). **Educação & Sociedade**. Campinas, v.23, n.80, p. 109 – 136, set.2002.

QUINTANILLA, Ubaldo Zúñiga. El caso chileno: “el efecto de la dictadura”. In: BROVETTO, Jorge; MIX, Miguel Rojas; PANIZZI, Wrana Maria (orgs.). **A Educação Superior Frente a Davos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003, p. 299 – 312.

RAMOS, Mozart Neves; SAMPAIO, Yony. O ensino superior e a experiência de avaliação institucional no Brasil. In: DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena (orgs.). **O Ensino Superior em Transformação**. São Paulo: NUPES, 2001, p.103 – 117.

RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, direito e Estado**: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei n. 9.393/96). São Paulo: EDUSP/FAPESP, 2000.

RIOS, Terezinha Azerêredo. **Compreender e Ensinar**: por uma docência da melhor qualidade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

RISTOFF, Dilvo I. Avaliação institucional: pensando princípios. In: BALZAN, Newton César; DIAS SOBRINHO, José (orgs.). **Avaliação Institucional**: teoria e experiências. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000, p. 37 – 51.

RISTOFF, Dilvo Ivo. Algumas definições de avaliação. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo Ivo (orgs.). **Avaliação e Compromisso Público: a educação superior em debate**. Florianópolis: Insular, 2003, p. 21 – 33.

\_\_\_\_\_. Avaliação da educação superior: flexibilização e regulação. In: DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de (orgs.). **Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais**. São Paulo: Xamã; Alternativa: NEDESC, 2003, p. 137 – 157.

ROTHEN, José Carlos. O vestibular do provão. **Avaliação**. Campinas, v. 8, n. 1, p. 27 – 37, mar. 2003.

SAMPAIO, Helena. **Ensino Superior no Brasil: o setor privado**. São Paulo: Hucitec/FAPESP, 2000.

SANDER, Benno. A administração e a qualidade em educação na América Latina. **Revista Brasileira de Administração da Educação – RBAE**, São Paulo, n. 12 (1), p. 23 – 30, jan/jun. 1996.

SANTOS, Wladimir dos. **O Provão: para além do discurso oficial – Representação do professor e anatomia do modelo**. São Paulo: PUC/SP, 2001. (Tese).

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia**. 35. ed. Campinas: Autores Associados, 1997.

\_\_\_\_\_. **Da nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 1998.

SCHÖN, Donald. Formar professores como profissionais reflexivos. In: NÓVOA, Antônio (org.). **Os professores e sua formação**. Lisboa: Dom Quixote, 1992, p. 77 – 92.

SCHUGURENSKY, Daniel; NAIDORF, Judith. Parceria universidade-empresa e mudanças na cultura acadêmica: Análise comparativa dos casos da Argentina e Canadá. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.25, n. 88, p.997 – 1022, out. 2004.

SCHWARTZMAN, Jacques. **Um Sistema de Indicadores para as Universidades Brasileiras**. São Paulo: NUPES/USP, 1994.

SCHWARTZMAN, Simon. **O Contexto Institucional e Político da Avaliação do Ensino Superior**. São Paulo: NUPES/USP, 1990.

SCHWARTZMAN, Simon. **O Enigma do ENADE** (texto provisório). Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/>>. Acesso realizado em 14 out. 2005.

\_\_\_\_\_. Educação básica no Brasil: a agenda da modernidade. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 5, n. 13, 1991. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141991000300003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141991000300003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 25 Nov 2006.

SESU/MEC. **Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação**: relatório síntese 1999. Brasília: MEC, SESu, 1999.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. Um novo capital cultural: pré-disposições e disposições à cultura informal nos segmentos com baixa escolaridade. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 26, n. 90, p. 77 – 105, jan/abr. 2005.

SILVA JR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_; CATANI, Afrânio Mendes; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. Avaliação da Educação Superior no Brasil: uma década de mudanças. **AVALIAÇÃO**, Campinas, v. 8, n.4, p. 9 – 29, dez. 2003.

SIQUEIRA, Ângela C. de. World Bank/UNESCO joint document on higher education. **AVALIAÇÃO/CIPEDES**, Campinas, v. 6, n. 1 (19), p. 3 – 8, mar. 2001.

SOARES, Maria Susana Arrosa. **O sistema de Avaliação do Ensino no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2003. Disponível em: <[http://www.iesalc.unesco.org.ve/acreditacion/brasil/acr\\_br\\_soares.pdf](http://www.iesalc.unesco.org.ve/acreditacion/brasil/acr_br_soares.pdf)>. Acesso realizado em 31 out. 2005.

SOUSA, Sandra Zákia Lian. Avaliação e políticas educacionais: iniciativas em curso no Brasil. In: HIDALGO, Ângela Maria; SILVA, Ileizi Luciana Fiorelli (orgs.). **Educação e Estado**: as mudanças nos sistemas de ensino no Brasil e Paraná na década de 90. Londrina: Ed. UEL, 2001, p. 69 – 98.

\_\_\_\_\_. Avaliação da pós-graduação em educação: revisando contribuições elaboradas a partir dos anos 80. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 26, p. 111 – 126, jul-dez. 2002.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

\_\_\_\_\_. Por uma nova universidade. **INFOCAPES: Boletim Informativo da CAPES**. Brasília, v. 4, n. 4, p. 28 – 35, 1996.

SOUZA, Romoaldo de. Irônico, Cristovam passa o cargo. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 28 jan. 2004.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873 – 895, set. 2003.

TERZIAN, Françoise. O sonho de passar no exame da OAB. **Portal Universia**. São Paulo, 06 dez. 2004. Disponível em: < <http://www.universia.com.br/materia/materia.jsp?materia=5834> >. Acesso realizado em: 13 de ago. 2005.

TOMMASI, Livia de. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/PUC, 1996. p. 195 – 227.

TRINDADE, Hégio (org.). **Universidades em ruínas na República de professores**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. A república em tempos de reforma universitária: o desafio do governo Lula. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 819 – 844, out. 2004.

\_\_\_\_\_. O discurso da crise e a reforma universitária necessária da universidade brasileira. Buenos Aires: Clacso, 2002. Disponível em: < <http://168.96.200.17/ar/libros/mollis/trindade.pdf> >. Acesso realizado em 28 mar. 2005.

UNESCO. **Tendências da educação superior para o século XXI: Conferência Mundial sobre o Ensino Superior; anais, Paris, 5-9 out. 1998**. Brasília: UNESCO: CRUB: MEC: CAPES, 1998.

\_\_\_\_\_. Declaração mundial sobre educação superior no século XXI: visão e ação. In: LÁZARO, André (org.). **Visão e Ação: A Universidade do Século XXI**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999a. p. 55 – 96.

UNESCO. **Política de Mudança e Desenvolvimento no Ensino Superior**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999b.

\_\_\_\_\_. **Educação Superior: reforma, mudança e internacionalização** – Segunda Reunião dos Parceiros da Educação Superior (Paris, junho de 2003). Anais. Brasília: UNESCO: SESu, 2003.

UNIVERSIA. **Avaliação em Análise**: Comissão irá estudar mudanças no sistema de avaliação das IES. Anúncio foi feito durante realização de seminário sobre o tema em Brasília. São Paulo. 08 abr. 2003. Disponível em: < [http://www.universia.com.br/html/materia/materia\\_bdef.html](http://www.universia.com.br/html/materia/materia_bdef.html) >. Acesso realizado em 18 out. 2005.

VIANNA, Heraldo Marelim. **Avaliações Nacionais em Larga Escala**. São Paulo: FCC, 2003.

VIEIRA, Sofia Lerche. Concepções de qualidade e educação superior. **Pro-Posições**, Campinas, v. 6, n. 1 (16), p. 105 – 114, mar. 1995.

WEBER, Demétrio. Governo vai rever MP que extinguiu Provão: segundo novo presidente do Inep, Tarso considera proposta de Cristovam excessivamente vaga. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 05 fev. 2004.



**ANEXOS**

## ANEXO 1 – Dados de Identificação do Universo das Instituições Pesquisadas

Para manter o sigilo das instituições, sem, contudo perder o caráter diferenciador de suas categorias administrativas e identidade institucional, estabeleceu-se um sistema de siglas, que mescla número e letras, sendo que os números se referem ao diferencial individual de cada instituição, e as letras referem-se às categorias administrativas, conforme explicitado a seguir:

C – Centro Universitário; F – Faculdade, U – Universidade.

Pr – Privado; Pu – Público.

Ainda, em caso de Universidades há a adoção de letras minúsculas para: c – Câmpus; e sede – para o local da sede da Instituição.

**Quadro 2** – Resultados dos cursos avaliados pelo ENC e relatórios de reconhecimento de curso, por instituição, disponíveis nos sistemas SiedSup e SAPIEnS do MEC

CPr1	Curso Avaliado	Exame Nacional de Cursos							Reconhecimento			
									Conceito <sup>♦</sup>			
		2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	Ano	Org. Didático-Pedag.	Corpo Docente	Instalações
CPr1	Recredenciamento	-	-	-	-	-	-	-	2003	CB	CMB	CMB
	Administração	C	C	B	B	D	D	D	2005	CB	CMB	CMB
	Arquitetura e Urbanismo	D	D	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Ciências Biológicas	D	C	D	C	-	-	-	-	-	-	-
	Ciências Contábeis	C	C	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CPr1												

<sup>♦</sup> As dimensões avaliadas são: Org - Organização didático-pedagógica; CD – Corpo Docente; Ins – Instalações. Os conceitos atribuídos são: CMB – Condições Muito Boas; CB – Condições Boas; CR – Condições Regulares e CI – Condições Insuficientes.



CPr2	Curso Avaliado	Exame Nacional de Cursos							Reconhecimento			
									Conceito			
		2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	Ano	Org. Didático- Pedag.	Corpo Docente	Instalações
FPr1	Administração	E	E	C	D	E	-	-	-	-	-	-
FPr2	Administração	D	D	E	E	E	E	-	-	-	-	-
FPr 3	Ciências Contábeis	C	C	-	-	-	-	-	2003	CB	CB	CB
	Pedagogia	-	-	-	-	-	-	-	2004	CMB	CB	CMB
FPr4	Ciências Contábeis	D	C	-	-	-	-	-	2004	CB	CMB	CMB
FPr5	Ciências Contábeis	E	E	-	-	-	-	-	2003	CB	CMB	CMB
FPr6	Ciências Contábeis	B	D	-	-	-	-	-	2005	CB	CB	CB
FPr7	Pedagogia	D	D	C	-	-	-	-	2003*	CB	CB	CMB
	Educação Física	-	-	-	-	-	-	-	2005	CB	CB	CB
FPr8	Pedagogia	E	C	-	-	-	-	-				
FPr9	Pedagogia	C	D	-	-	-	-	-	2003	CB	CR	CR
FPr10	Administração	C	C	E	E	C	C	-				
	Ciências Contábeis	A	A	-	-	-	-	-				
	Letras	C	B	-	-	-	-	-	2003	CMB	CB	CR
	Secretariado Executivo	-	-	-	-	-	-	-	2003	CI	CR	CI
FPr11	Administração	C	-	-	-	-	-	-	2004	CMB	CMB	CMB

\* Os conceitos finais foram obtidos após recurso do relatório de avaliação inicial, no qual o curso tinha obtido os conceitos CR – para organização didático-pedagógica; CB – para corpo docente e CB para instalações físicas.

	Cursos Avaliados	Exame Nacional de Cursos							Reconhecimento			
		2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	Ano	Org. Didático- Pedag.	Corpo Docente	Instalações
FPr12	Administração	C	D	C	SC	-	-	-	2005	CMB	CMB	CB
	Direito	-	-	-	-	-	-	-	2005	CB	CB	CMB
	Fisioterapia	-	-	-	-	-	-	-	2005	CMB	CB	CB
	Comunicação Social	-	-	-	-	-	-	-	2005	CMB	CB	CB
	Farmácia	-	-	-	-	-	-	-	2005	CMB	CB	CB
FPr13	Administração	E	E	C					-	-	-	-
	Pedagogia	E	E	E					2004	CMB	CB	CR
FPr14	Letras	D	E	D	-	-	-		2002	CB	CB	CR
									2005	CB	CMB	CB
	Turismo	-	-	-					2005	CB	CMB	CB
FPr15	Ciências Contábeis	E	E	-	-	-	-	-				
	Economia	SC	-	-	E	D	-	-				
	Letras	D	E	E	E	E	E					
	Pedagogia	D	E	D	-	-	-	-				
FPr16	Administração	C	D	C	E	E	E	E				
	Geografia	D	-	-	-	-	-	-				
	Letras	E	E	D	E	E	E	-				
	Pedagogia	E	E	E	-	-	-	-				
	Administração	E	E	-	-	-	-	-				
	Ciências Contábeis	E	E	-	-	-	-	-	2004			

[illegible]

[illegible]

[illegible]







[illegible]

[illegible]

UPr2 Sede	Cursos Avaliados	Exame Nacional de Cursos							Reconhecimento			
									Conceitos			
		2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	Ano	Org. Didático- Pedag.	Corpo Docente	Instalações
UPr2 Sede	Enfermagem	-	-	-	-	-	-	-	2004	CMB	CMB	CMB
	Medicina	-	-	-	-	-	-	-	2004	CMB	CMB	CMB
	Turismo	-	-	-	-	-	-	-	2003	CMB	CMB	CMB
	Psicologia	-	-	-	-	-	-	-	2003	CB	CB	CB
	Engenharia da Computação	-	-	-	-	-	-	-	2003	CMB	CB	CMB
UPr2 c1	Administração	C	C	E	D	E	D	D	2004	CMB	CMB	CMB
	Pedagogia	C	C	C	-	-	-	-	2003	CMB	CMB	CMB
UPu2 c1	Direito	-	-	-	-	-	-	-	2002	CMB	CB	CMB
	Matemática	C	C	-	-	-	-	-				
UPu2 c2	Letras	C	C	C	C	-	-	-				
	Matemática	D	D	D	C	-	D					

AB-----UPu2sedeLetrasBC-----UPu2c4CCDB-

UPu2 – c7	Cursos Avaliados	Exame Nacional de Cursos							Reconhecimento			
									Ano	Conceitos		
		2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997		Org. Didático- Pedag.	Corpo Docente	Instalações
	Pedagogia	C	C	-	-	-	-	-				
UPu2 c8	Ciências Biológicas	C	C	C	D	-	-	-				
UPu2 c9	Ciências Biológicas	C	D	-	-	-	-	-				
UPu2 c10	Matemática	C	C	-	-	-	-	-				
UPu2 c11	Direito	C	D	C	-	C	-	-				
UPu2 c12	Administração	C	B	-	C	-	C	-				

**Fonte:** elaborado com base nos dados do SiedSup/MEC e SAPIEnS/MEC. Acesso restrito, autorizado pelo INEP.