

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE EDUCAÇÃO E HUMANIDADES
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

ALEXANDRE GODOY DOTTA

**A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO
SUPERIOR NO BRASIL**

CURITIBA

2016

ALEXANDRE GODOY DOTTA

**A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO
SUPERIOR NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Escola de Educação e Humanidades, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Lourdes Gisi

CURITIBA

2016

Dados de Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

Dotta, Alexandre Godoy

D725a A política de avaliação da qualidade da educação superior no Brasil. / Alexandre Godoy
2016 Dotta; orientadora, Maria Lourdes Gisi – 2016
147f. : il. ; 30 cm.

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016.
Bibliografia: f. 122-140.

1. Educação e Estado – Brasil. 2. Avaliação educacional. 3. Política Pública. 4. Direito à educação. I. Gisi, Maria Lourdes. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDD 20. ed. – 379.81



Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Escola de Educação e Humanidades
Programa de Pós-Graduação em Educação

ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE EXAME DE TESE N.º 066
DEFESA PÚBLICA DE TESE DE DOUTORADO DE

Alexandre Godoy Dotta

Aos dezessete dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e dezesseis, reuniu-se na Sala de Defesa da Escola de Educação e Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, a Banca Examinadora constituída pelas professoras: Prof.ª Dr.ª Maria Lourdes Gisi, Prof.ª Dr.ª Maria Amélia Sabbag Zainko, Prof.ª Dr.ª Laura Jane Ribeiro Garbini Both, Prof.ª Dr.ª Ana Maria Eyng e Prof.ª Dr.ª Sirley Terezinha Filipak, para examinar a Tese do candidato **Alexandre Godoy Dotta**, ano de ingresso 2012, do Programa de Pós-Graduação em Educação, Linha de Pesquisa "História e Políticas da Educação". O doutorando apresentou a tese intitulada "A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL" que, após a defesa foi aprovada pela Banca Examinadora. A sessão encerrou-se às 11:30 Para constar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Observações: A Banca recomenda a divulgação do trabalho sob a forma de artigos e capítulos de livro

Presidente:
Prof.ª Dr.ª Maria Lourdes Gisi _____

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

Convidado Externo:
Prof.ª Dr.ª Laura Jane Ribeiro Garbini Both _____

Convidado Interno:
Prof.ª Dr.ª Ana Maria Eyng _____

Convidado Interno:
Prof.ª Dr.ª Sirley Terezinha Filipak _____

Prof.ª Dr.ª Patrícia Lupion Torres

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação
Stricto Sensu

Dedico ao Mateus

AGRADECIMENTOS

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

Aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, que atuaram brilhantemente com muito profissionalismo e competência. Especialmente aos professores que para mim lecionaram: Ana Maria Eyng, Lindomar Wesller Boneti, Joana Paulin Romanowski, Maria Elisabeth Blanck Miguel, Marilda Aparecida Behrens, Neuza Bertoni Pinto, Peri Mesquida, Pura Lucia Oliver Martins e Romilda Teodora Ens.

À minha família: meus irmãos Fabio Luis Godoy e Bruno Godoy Dotta, pelo reconhecimento e incentivo; minha mãe Roseli Godoy e também para a minha avó Dina, que me legou o valor da educação.

Aos inestimáveis Emerson Gabardo e Andrea Roloff Lopes, com muito amor, meus agradecimentos.

Agradecimento especial aos parceiros de bagunça e trabalho: Adriane de Lima Penteado, Camila Zanella, Miriam Brighente e Paulo Cezar Oliveira. Amigos eternos.

Aos colegas integrantes do Grupo de Estudos em Políticas Educacionais e do Projeto de Pesquisa em Avaliação de Políticas Educacionais: Delton Adriano Gomes, Diana Gurgel Pegorini, Fabiana Andrea Barbosa Kastelijns, José Osmar Carolino da Silva, Marcio Dolizete Mugnol Santos, Marcos José Zablonksy, Maria Isabel Buccio, Neuci Schotten e Rosangela Boeno.

Às inesquecíveis companheiras do grupo de estudo e leitura em língua inglesa: Luciane Hilú, Rita de Cassia Veiga Marriott e Sandra Maria Mattar.

Aos exemplares colegas do curso que me ajudaram a crescer com suas valiosas contribuições nas aulas, destaco aqui: Arlete Lopes, Bernadete Franco G. Machado, Genaldo Luis Sievert, Glauber Danieli Ghedin Sartori, Jacques de Lima Ferreira, Junior Lemos, Leandro Antonio Scapini, Lilian Castex, Loines Toscan, Mari

Regina Anastacio, Mércia Machado, Rogerio Rech, Sueli Donato, Thaís Pacievitch, Valdacir Jose Ramão e Juliana Heleno.

Às meninas da secretaria do PPGE: Solange Corrêa e Franciele Almeida, sempre amáveis e sorridentes exercendo suas funções com muita competência.

Aos colegas de trabalho da UniBrasil.

Aos professores.

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

*“Uma democracia efetiva só pode ser imaginada enquanto
uma sociedade de quem é emancipado.”*

Theodor W. Adorno

RESUMO

O trabalho tem sua problemática centrada na questão da qualidade da educação superior. O texto estabelece uma reflexão sobre o processo de implantação das políticas de avaliação da educação superior no Brasil, principalmente as que envolvem a questão da qualidade dos cursos e das instituições. Orienta-se pela seguinte questão: quão efetivas têm sido as políticas públicas de avaliação da qualidade da educação superior no Brasil para a promoção da formação humana? A investigação se desenvolve a partir do conceito de campo de Pierre Bourdieu, por isso busca identificar os principais agentes que instituem a lógica para a definição de qualidade para a política pública de educação. Demarca a constituição do campo da educação superior apontando o nascimento dos primeiros cursos e principais instituições. Realiza uma descrição histórica das políticas de avaliação da educação superior no Brasil. Apresenta os relatórios dos grupos, programas e comissão para a promoção de políticas para a educação superior, notadamente GTRU (Grupo de Trabalho da Reforma Universitária), PARU (Programa de Avaliação e Reforma Universitária), CNRES (Comissão Nacional para a Reforma do Ensino Superior), GERES (Grupo Executivo para a Reformulação da Reforma Universitária), PAIUB (Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras), ENC (Exame Nacional de Cursos), CEA (Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior) e finalmente o SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior). Analisa o ENADE (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes) e aponta o surgimento de indicadores de qualidade dos cursos de graduação: ENADE, IDD (Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados) e CPC (Conceito Preliminar de Curso). Faz ponderação do resultado global das avaliações dos cursos de nove edições do ENADE, que correspondem a 3 (três) ciclos de 3 (três) anos, efetuados entre 2004 a 2012. Especialmente sobre o terceiro ciclo (2010-2012) faz um estudo do desempenho no ENADE das IES e dos cursos por categoria administrativa: pública e privada e organização acadêmica: faculdade, centro-universitário e universidade. Conclui a análise destacando a permanência dos aspectos que compreendem uma abordagem conservadora de avaliação da qualidade da educação superior em detrimento de uma abordagem transformadora. Ademais, mostra as principais alterações entre a proposta de política de avaliação do CEA e a política avaliativa implantada pelo SINAES que inviabilizaram a execução de uma avaliação voltada para a uma prática pedagógica transformadora por se embasar em critérios de regulação e controle.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Superior; Políticas Educacionais; Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

ABSTRACT

The text has its problems centered on the issue of quality of higher education. It provides a reflection on the implementation process of the evaluation of policies of higher education in Brazil, especially those involving the issue of quality of courses and institutions. Guided by the question: how effective have been public policy for evaluating the quality of higher education in Brazil to promote human development? The research is developed from the concept of Pierre Bourdieu's field, therefore seeks to identify the key players establishing the rationale for the quality setting for public policy education. Demarcates the constitution of the field of higher education pointing the birth of the first courses and main institutions. Performs a historical description of the evaluation of policies of higher education in Brazil. It presents the groups' reports , programs and commission for the promotion of policies for higher education , notably GTRU (Working Group of the University Reform – Grupo de Trabalho da Reforma Universitária), PARU (Program Evaluation and University Reform – Programa de Avaliação e Reforma Universitária), CNRES (National Commission for the Reform of Higher Education – Comissão Nacional para a Reforma do Ensino Superior), GERES (Executive Group for the Reformulation of University Reform – Grupo Executivo para a Reformulação da Reforma Universitária), PAIUB (Institutional Evaluation Programme of Brazilian Universities – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras), ENC (National Examination Courses – Exame Nacional de Cursos), CEA (Special Committee on Higher Education Evaluation – Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior) and finally the SINAES (National Higher Education Evaluation System – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior). Analyzes the ENADE (National Examination of Student Performance – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes) and points to the emergence of quality of undergraduate courses indicators: ENADE, IDD (Difference indicator between Observed and Expected Performances – Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados) and CPC (Concept Preliminary Course – Conceito Preliminar de Curso). Does weighting of the overall result of the evaluations of courses from nine editions of ENADE, which correspond to three (3) rounds of three (3) years , made between 2004 and 2012. Especially on the third cycle (2010-2012) is a performance study on ENADE of IES and courses for administrative category: public or private, and academic organization: college, university and university-center. Concludes the analysis highlighting the permanence of the aspects that comprise a conservative approach for assessing the quality of higher education at the expense of a transformative approach. Shows the main changes between the proposed evaluation policy of the CEA and the evaluative policy implemented by SINAES that made it impossible to execute a focused assessment for a transformative pedagogical practice is to base on regulatory criteria and control.

KEY-WORDS: Higher education; Educational Policy; National Higher Education Evaluation System.

SUMÁRIO

RESUMO	7
ABSTRACT	8
LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES	10
LISTA DE QUADROS	12
LISTA DE GRÁFICOS	13
1 INTRODUÇÃO	14
1.1 TRAJETÓRIA DO INVESTIGADOR E APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA	14
1.2 OS AGENTES NO CAMPO DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO.....	16
1.3 DELIMITAÇÕES TEÓRICAS	22
1.4 A AVALIAÇÃO E A QUALIDADE NO CAMPO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS	25
1.5 ORGANIZAÇÃO DO TEXTO	36
2 A CONSTITUIÇÃO DO CAMPO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	40
2.1 A CONFIGURAÇÃO DO CAMPO UNIVERSITÁRIO NO BRASIL NO SÉCULO XX	40
2.2 CONSOLIDAÇÃO DO CAMPO UNIVERSITÁRIO E A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	54
3 AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	67
3.1 OS GRUPOS, O PROGRAMA E A COMISSÃO PARA A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO SUPERIOR: GTRU, PARU, CNRES E GERES	67
3.2 O PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (PAIUB) E O EXAME NACIONAL DE CURSO (ENC).....	75
3.3 O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES): DO PAIDEIA AO ENADE	79
4 EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DOS ESTUDANTES – ENADE	86
4.1 O CONCEITO ENADE E OS INDICADORES DA QUALIDADE DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO.....	86
4.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS DOS CURSOS AVALIADOS NO ENADE: 2004 A 2012.....	96
4.2.1 Primeiro Ciclo de Avaliação: 2004-2006.....	97
4.2.2 Segundo Ciclo de Avaliação: 2007-2009.....	101
4.2.3 Terceiro Ciclo de Avaliação: 2010-2012	105
4.2.4 Comparação de Desempenho na Avaliação ENADE conforme o Grupo.....	109
4.2.5 Análise de Desempenho dos Cursos das IES quanto à Categoria Administrativa e à Organização Acadêmica	111
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS	122
MEMORIAL	141

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

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

IES	–	Instituição de Ensino Superior
IGC	–	Índice Geral de Curso
INEP	–	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
ISO	–	<i>International Standard Organization</i>
ITA	–	Instituto Tecnológico de Aeronáutica
LDBENEN	–	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	–	Ministério da Educação e Cultura
NBR	–	Norma Brasileira de Regulamentação
OAB	–	Ordem dos Advogados do Brasil
OMC	–	Organização Mundial do Comércio
ONU	–	Organizações das Nações Unidas
OREALC	–	<i>Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe</i>
PAIDEIA	–	Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educativo e da Inovação da Área
PAIUB	–	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	–	Programa de Avaliação e Reforma Universitária
PIB	–	Produto Interno Bruto
PNE	–	Plano Nacional da Educação
PNUD	–	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPC	–	Projeto Pedagógico do Curso
PPI	–	Projeto Pedagógico Institucional
PPP	–	Parceria Público-privada
PROUNI	–	Programa Universidade Para Todos
REUNI	–	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAEB	–	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SBPC	–	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SESu	–	Secretaria de Ensino Superior
SINAES	–	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SUS	–	Sistema Único de Saúde
TCC	–	Trabalho de Conclusão de Curso
UDF	–	Universidade do Distrito Federal
UnB	–	Universidade de Brasília
UNE	–	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	–	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	–	<i>The United Nation Children´s Fund</i> (Fundo das Nações Unidas para a Infância)
URSS	–	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	–	<i>United States Agency for International Development</i>
USP	–	Universidade de São Paulo

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Documentos Emitidos por Organismos Internacionais	18
Quadro 2: Principais Entidades Responsáveis pela Avaliação da Qualidade e Acreditação de diplomas, cursos e universidades no Mundo.....	20
Quadro 3: Modelos de Políticas de Avaliação da Educação Superior implantadas na América Latina	21
Quadro 4: Ano de Fundação e Origem das Universidades Federais (1949-2013)....	48
Quadro 5: Evolução do Número de IES no Brasil de 1980-2013	63
Quadro 6: Principais Alterações na Política de Avaliação da Educação Superior no Brasil entre 1961 até 2003	69
Quadro 7: Principais Alterações na Política de Avaliação da Educação Superior no Brasil entre 2003 até 2015	83
Quadro 8: Comparativo entre as Diretrizes da Proposta da CEA e a Lei do SINAES	88
Quadro 9: Público Alvo e Função dos Indicadores do ENADE segundo o INEP	92

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Crescimento do número de teses em dissertações que tratam da qualidade em educação no período de 1995 até 2011	29
Gráfico 2: Número de Contratos do FIES de 2004 a 2014.....	60
Gráfico 3: Número de estudantes beneficiados pelo PROUNI de 2005 a 2015	60
Gráfico 4: Número de Alunos Ingressantes nos Cursos de Graduação de 2002 até 2013	65
Gráfico 5: Desempenho dos cursos avaliados no ENADE 2004.....	97
Gráfico 6: Desempenho dos cursos avaliados no ENADE 2005.....	98
Gráfico 7: Desempenho dos cursos avaliados no ENADE 2006.....	99
Gráfico 8: Desempenho dos cursos avaliados no ENADE 2007	101
Gráfico 9: Desempenho dos cursos avaliados no ENADE 2008.....	102
Gráfico 10: Desempenho dos cursos avaliados no ENADE 2009.....	104
Gráfico 11: Desempenho dos cursos avaliados no ENADE 2010.....	105
Gráfico 12: Desempenho dos cursos avaliados no ENADE 2011.....	107
Gráfico 13: Desempenho dos cursos avaliados no ENADE 2012.....	108
Gráfico 14: Comparativo do Desempenho no ENADE do Grupo 1 (2004/2007/2010)	109
Gráfico 15: Comparativo do Desempenho no ENADE do Grupo 2 (2005/2008/2011)	110
Gráfico 16: Comparativo do Desempenho no ENADE do Grupo 3 (2006/2009/2012)	111
Gráfico 17: Comparativo do Desempenho no ENADE das IES por Categoria Administrativa – Pública e Privada no Ciclo 3	112
Gráfico 18: Comparativo do Desempenho no ENADE das IES por Organização Acadêmica (Universidade, Centro Universitário e Faculdade) em 2011	114
Gráfico 19: Comparativo do Desempenho no ENADE das IES por Organização Acadêmica (Universidade, Centro Universitário e Faculdade) em 2012	114

1 INTRODUÇÃO

1.1 TRAJETÓRIA DO INVESTIGADOR E APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

Este estudo tem como objeto de análise a política pública de avaliação da qualidade da educação superior brasileira. O interesse de investigar as políticas de avaliação na sua relação com a qualidade da educação superior surgiu devido à acentuada ênfase que as políticas públicas para a educação vem dando para a regulação, assim como a utilização dos resultados como critérios de qualidade do ensino para a classificação de cursos e instituições. Além disso, a própria trajetória do investigador sempre esteve atrelada às políticas de avaliação da educação. Logo após se graduar em Tecnologia da Construção Civil (CEFET-PR), em 2003, passou a atuar na gestão de processos de avaliação para autorização e credenciamento de instituições e de cursos. Acompanhou o processo de transformação de uma instituição de ensino médio e técnico em faculdade com cursos de graduação e pós-graduação (especialização em 2004-2007). Concluiu o curso de especialização *lato sensu* (FAE) em 2006 defendendo monografia intitulada *Gestão da Qualidade em Instituições de Ensino: projeto de implantação de um SGQ conforme a NBR ISO 9001:2000*. Em 2007 iniciou o Mestrado em Educação (PPGE/PUCPR) que foi concluído em 2009 com a defesa da dissertação *Política Pública da Educação Superior no Brasil: a efetividade da avaliação institucional no âmbito do SINAES*. Em 2012 regressou no PPGE/PUCPR na condição de candidato ao título de doutor em educação tendo como escopo de pesquisa a relação da qualidade com as políticas de avaliação da educação superior. Desde 2006 é professor universitário, lecionando principalmente a matéria de metodologia científica para o curso de Bacharelado em Direito. Além de docente, ocupa a função de assessor da Pró-Reitoria de um Centro Universitário. Atuante na área, vem acompanhando e participando de diversos processos de avaliação, seja de curso ou institucional, assim como os processos de auto-avaliação conduzidos pela CPA.

A partir da trajetória acadêmica que contempla a prática e estudos sobre avaliação de cursos e instituições é que surgiu o interesse em aprofundar os estudos. Tomando-se como foco da investigação a sua relação com a qualidade a partir de uma perspectiva de emancipação humana. Nestes termos, tomou-se a

seguinte questão norteadora como ponto de partida da pesquisa: “*Quão efetivas têm sido as políticas públicas de avaliação da qualidade da educação superior no Brasil para a promoção da formação humana?*”

A investigação possui como objetivo: analisar a efetividade das políticas públicas de avaliação da educação superior no Brasil para a promoção da formação humana.

É importante destacar que a pesquisa estrutura-se a partir do conceito de campo apresentado por Pierre Bourdieu.¹ O campo é um microcosmo que faz parte de algo mais amplo, o macrocosmo, que se refere a um espaço social maior, a estrutura social. O campo é definido como um microcosmo dotado de leis próprias que se apresenta relativamente autônomo (BOURDIEU, 2004, p. 20). São estruturas de relações sociais dos agentes que estão em contato em um determinado tempo e espaço (CATANI, 2011, p. 192-193).

Os agentes dentro do campo possuem características que se assemelham e desempenham funções em prol de um mesmo objetivo. Desse modo, o conceito de campo refere-se a uma estrutura especializada na produção de algum bem (material ou simbólico).

As relações que no campo se estabelecem entre os agentes são descritas por Pierre Bourdieu (2004, p. 27-28) como uma forma de jogo, ou nas palavras do autor: o sentido do jogo. São as regras no qual cada integrante promove ações visando manter sua posição ou até mesmo ascender na estrutura. Podem ser disputados no cerne do campo: posição hierárquica, poder, reconhecimento, prestígio, capital cultural, capital econômico e legitimidade.

Assim sendo, a investigação se organiza sob a óptica do campo da política educacional mediante a suposição de existência de um micro-campo da política pública de avaliação da qualidade da educação superior. Por esse motivo é cabível apresentar os agentes que podem ser identificados por deter certa influência no que se materializa como qualidade nas políticas para avaliação da educação superior no Brasil (CATANI, 2001, p. 63-85).

¹ A concepção de campo tomada aqui é fundamental e relativamente invariável sendo embasada na obra de Pierre Bourdieu: *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico* (BOURDIEU, 2004).

1.2 OS AGENTES NO CAMPO DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Ao estudar as políticas públicas de avaliação da qualidade é possível elencar diversos agentes que influenciam na apropriação de um capital em torno do conceito de qualidade no campo da educação.

As lutas dão-se em torno da apropriação de um capital específico do campo (monopólio do capital específico legítimo) e/ou de redefinição daquele capital. O capital é desigualmente distribuído dentro do campo e existem, portanto, dominantes e dominados. A distribuição desigual do capital determina a estrutura do campo, que é, portanto, definida pelo estado de uma relação de força histórica entre as forças (agentes, instituições) em presença no campo. As estratégias dos agentes são entendidas se as relacionarmos com suas posições no campo. Entre as estratégias invariantes, pode-se ressaltar a oposição entre as estratégias de conservação e as estratégias de subversão (o estado da relação de força existente). As primeiras são mais freqüentemente as dos dominantes e as segundas, as dos dominados (e entre estes, mais particularmente, dos “últimos a chegar”). Essa oposição pode tomar a forma de um conflito entre antigos e modernos, ortodoxos e heterodoxos [...]. Em luta uns contra os outros, os agentes de um campo têm interesse em que o campo exista e, portanto, mantêm uma “cumplicidade objetiva” para além das lutas que os opõem. (CATANI, 2011, p. 192-193)

O Estado munido do poder público possui vários entes, notadamente do Poder Executivo, que são responsáveis pela promoção da atividade educacional e são entendidos como agentes do campo universitário. O Ministério da Educação é o mais importante deles. Pode-se destacar, ainda, os que concernem especificamente à educação: o Conselho Nacional de Educação (CNE), a Secretaria de Ensino Superior do MEC (SESu), a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), a Secretaria da Educação à Distância (SEED) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). Ainda merecem referência as CPA's – Comissões Próprias de Avaliação das IES como tendo parte da responsabilidade social e da prestação de contas. As CPA's atuam como instância de legitimação das políticas de avaliação da qualidade da educação superior no interior da IES (DOTTA, 2009. p. 146-146). Ainda, podem ser destacadas as políticas desenvolvidas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Existem outros agentes que podem ser observados junto ao campo acadêmico influenciando a definição da política de avaliação da educação superior no Brasil; legitimam-se na representação de uma classe ou grupo que possui

interesse direto na definição das regras para o campo. Neste caso tem-se bem demarcada a influência da ANDES – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior, da ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, da ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação, da UNE – União Nacional dos Estudantes, da SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, da ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais, da ABRUEM – Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais, do CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, da ANUP – Associação Nacional de Universidades Particulares, do FORGRAD – Fórum de Pró-Reitores de Graduação. Destaca-se ainda que a atuação dos agentes no campo pode ser demarcada durante o processo de construção da política nacional de avaliação da educação superior.

Neste espaço também atuam os agentes internacionais que por meio de documentos técnicos são capazes de influenciar nas regras do campo acadêmico. Tais documentos publicados por agentes internacionais são estudos, recomendações, projetos, cartas e protocolos publicados por entidades que representam interesses multilaterais. No tocante à esfera da educação superior cita-se a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – ONU/UNESCO, Organização mundial do Comércio – OMC, Organização Internacional do Trabalho – OIT, Banco Mundial– BM, Fundo Monetário Internacional – FMI, Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL, entre outros, como exemplo de organizações que já expressaram algum tipo de manifestação em relação à qualidade da educação influenciando o campo. (LIMA, 2002. p. 41-64).

Apenas a título ilustrativo elenca-se aqui um conjunto de documentos emitidos entre 1990-2014. A UNESCO mantém um *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación* (LLECE).² Que emite estudos e relatórios de avaliações diagnósticas sobre a qualidade da educação na região. Destaca-se que as entidades têm exercido forte influência política na redefinição da função da educação no mundo e, principalmente, na América Latina e no Brasil. É possível perceber que as entidades já apresentaram em diversos documentos a sua posição

² Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/es/santiago/education/education-assessment/>> e <<http://www.rieoei.org/oeivirt/rie10a10.htm>>

sobre a temática. A seguir são citados alguns importantes documentos recentemente editados:

Quadro 1: Documentos Emitidos por Organismos Internacionais

ANO	ENTIDADE	DOCUMENTO
1990	BM PNUD UNESCO UNICEF	1. World declaration on education for all: framework for action to meet basic learning needs 2. Relatório final da Conferência Mundial de Educação para Todos
1994	BM	3. La Enseñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia. (El Desarrollo en la práctica) 4. Prioridades y estrategias para la educación: Examen del Banco Mundial.
1995	CRESALC UNESCO	5. La UNESCO frente al cambio de la educación superior en la América latina y el Caribe
1996	CRESALC UNESCO	6. La educación superior como responsabilidad de todos
1996	UNESCO	7. Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior
1996	CEPAL UNESCO	8. Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade
1996	UNESCO	9. Educação: um tesouro a descobrir (Relatório Delors)
1996	CRESALC UNESCO	10. Calidad y cooperación internacional en la América latina y el Caribe
1996	CRESALC UNESCO	11. La transformación universitaria en vísperas del tercer milênio
1996	CRESALC UNESCO	12. Educación superior con miras al siglo XXI
1996	CRESALC UNESCO	13. Elementos para construir la educación superior del futuro
1997	BM	14. Relatório sobre o desenvolvimento mundial
1997	CRESALC UNESCO	15. Higher education reform in Chile, Brasil and Venezuela 16. Hacia una nueva educación superior
1997	CRESALC UNESCO	17. Cerrando la brecha
1998	ONU	18. Declaração mundial sobre a educação superior no século XXI: visão e ação (DELORS, 1998) 19. Relatório final da Conferência Mundial sobre Educação Superior
1998	BM	20. Marco referencial de ação prioritária para as mudanças e o desenvolvimento da educação superior (UNESCO. Política de mudança e desenvolvimento no ensino superior. Rio de Janeiro: Garamond, UNESCO, 1999). 21. The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms.
1990	BM	22. Documento estratégico do Banco Mundial: a educação superior na América Latina e no Caribe
2000	BM UNESCO	23. La educación superior em los países en desarrollo: peligros y promesas
2002	BM	24. Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafios para La Educación Terciaria.
2003	UNESCO	25. Relatório Geral da Conferência Mundial sobre a Educação Superior +5 UNESCO. <i>Educação superior: reforma, mudança e internacionalização</i> . Brasília: UNESCO, 2003
2008	BM	26. Linking Education Policy to Labor Market Outcomes
2010	BM	27. Stepping Up Skills for More Jobs and Higher Productivity 28. Documento estratégico do Banco Mundial. A educação na América Latina e Caribe. 1999
2012	BM	29. Education in a changing world : flexibility, skills, and employability

FONTE: Elaborado pelo próprio autor

Destaca-se também a existência de redes e associações independentes sem fins lucrativos que promovem estudos e pareceres sobre a qualidade da educação. Ressalta-se o trabalho da RIACES (*Red Iberoamericana para La Acreditación de La Calidad de la Educación Superior*). Trata-se de uma associação sem fins lucrativos criada em 2003 que congrega pesquisadores, instituições e agências de avaliação e de credenciamento de diversos países. O seu trabalho tem o intuito de promover a cooperação e intercâmbio sobre as questões que envolvem a avaliação da qualidade e credenciamento de cursos e instituições de educação superior.

A rede é integrada por dezoito países ibero-americanos e o Brasil é membro desde 2004, sendo representado pelo INEP. Também possui representantes da Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Espanha, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. A entidade reúne, ainda, organismos internacionais, como o Conselho Superior Universitário Centro-Americano (CSUCA), o Instituto de Educação Superior da América Latina e Caribe (IESALC) e a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), instituições que são referência nas questões que envolvem a qualidade da educação (YARZÁBAL, 2002).

Além do RIACES, destaca-se o desenvolvimento de práticas avaliativas no âmbito do MERCOSUL pela RANA (Rede de Agência Nacionais de Acreditação), que vem atuando na implantação de um sistema de acreditação de cursos universitários para o reconhecimento da qualidade acadêmica e titulações desde a criação do MERCOSUL-Educativo com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991 (SANTOS, 2010).

O quadro a seguir relaciona as principais entidades responsáveis pela a avaliação da qualidade da educação superior e acreditação de diplomas, cursos e instituições no mundo.

Quadro 2: Principais Entidades Responsáveis pela Avaliação da Qualidade e Acreditação de diplomas, cursos e universidades no Mundo

1	<i>Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur (CAMES)</i> Conselho Africano e Malgaxe do Ensino Superior
2	<i>Arab Network for Quality Assurance in Higher Education (ANQAHE)</i> Rede Árabe para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior
3	<i>ASEAN Quality Assurance Network (AQAN)</i> Rede de Certificação da qualidade da Educação da Associação das Nações do Sudeste Asiático
4	<i>Asia Pacific Quality Network (APQN)</i> Qualidade da Rede Ásia-Pacífico
5	<i>Association of Quality Assurance Agencies of the Islamic World (AQAAIW)</i> Associação das Agências de Garantia da Qualidade do Islâmica Mundial
6	<i>Caribbean Area Network for Quality Assurance in Tertiary Education (CANQATE)</i> Rede de Área do Caribe para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior
7	<i>The Network of Central and Eastern European Quality Assurance Agencies in Higher Education (CEENQA)</i> Central e Oriental Rede Européia de Garantia da Qualidade no Ensino Superior
8	<i>Central Asian Network for Quality Assurance and Accreditation (CANQA)</i> Rede da Ásia Central para a Garantia da Qualidade e Acreditação
9	<i>European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE)</i> Associação Européia de Instituições de Educação Superior
10	<i>European Alliance for Subject-Specific and Professional Accreditation an Quality Assurance (EASPA)</i> Aliança Européia para Certificação Profissional e Garantia de Qualidade
11	<i>The European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA)</i> Associação Européia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior
12	<i>European Consortium for Accreditation (ECA)</i> Consórcio Europeu para a Acreditação
13	<i>European Network for Accreditation of Engineering Education (ENAE)</i> Rede Européia para Certificação da Educação em Engenharia
14	<i>European Quality Assurance Network for Informatics Education (EQANIE)</i> Rede Européia de Certificação de qualidade da educação e informática
15	<i>Iberoamericana para la Calidad de la Acreditação de la Educación Superior (RIACES)</i>
16	<i>The International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAHE)</i> Rede Internacional de Agências de Garantia da Qualidade no Ensino Superior
17	<i>The African Quality Assurance Network (AfriQAN)</i> Rede Africana de Garantia da Qualidade do Ensino Superior
18	<i>Association of Specialized and Professional Accreditors (ASPA)</i> Associação para Certificação de Profissionais, Especialistas, Cursos e Programas

FONTE: Elaborado pelo próprio autor

É possível perceber que a questão da qualidade da educação recebe significativa atenção do campo científico, campo acadêmico e campo das políticas governamentais e de Estado, principalmente por suas características políticas e sociais. Contudo, são distintos os estudos realizados por meio de processos avaliativos de agências, seja da esfera pública ou privada, e organizações nacionais e/ou internacionais. Ademais, são diferenciadas as políticas públicas que visam determinar a qualidade da educação superior fornecida para formação humana. Diversos são os modelos de avaliação desenvolvidos; a título de exemplificação

lista-se no quadro a seguir alguns modelos de avaliação implantados em outros países.

Quadro 3: Modelos de Políticas de Avaliação da Educação Superior implantadas na América Latina

PAÍS	MODELO AVALIAÇÃO E ANO DE IMPLANTAÇÃO
Argentina	CONEAU (1995-1996)
Brasil	PAIUB (1993); ENC (1996); SINAES (2004)
Chile	CSE (1990); CNA (1990)
Colômbia	CNA (1992)
Costa Rica	SINAES (1999)
El Salvador	CDA/ME (1995)
Equador	CONEA (2002)
México	CONAEVA (1989)
Nicarágua	CNAE (2006)
Paraguai	ANEAES (2003)
Peru	SINEACE (2006)
Uruguai	UDELAR e CCETP/ME (1995)

FONTE: Elaborado pelo próprio autor

No Brasil a implementação de um sistema de avaliação da qualidade da educação superior é o meio que o Estado criou no contexto da implantação de políticas públicas para assegurar-se do serviço prestado ao cidadão pelas instituições. Tal fato reflete a necessidade do país, assim como a América Latina, de assegurar a qualidade da educação frente a interesses pertencentes principalmente ao campo econômico. Contudo, o processo acaba denotando uma visão conservadora de avaliação para o campo da educação.

Além disso, organismos nacionais e internacionais com diferenciados interesses apresentam grande quantidade de informações a respeito do assunto. Ressalta-se que a educação se desenvolveu de diferentes maneiras em cada localidade, obedecendo a lógica de cada país. Mas em geral a educação é entendida como um direito social e, por isso, uma atividade de interesse público. Desse modo, a qualidade da educação se apresenta com bases até mesmo no campo do direito. Compreendida pelo seu viés político-social é que a avaliação da qualidade da educação foi desenvolvida pelos poderes legislativos e executivos dos Estados por meio de políticas públicas. Assim sendo, as políticas públicas de avaliação da qualidade da educação são reguladas para gerar principalmente um consenso em torno da necessidade de implantação de um padrão mínimo de melhoramento para o setor (DOTTA, 2008, p. 180-195).

1.3 DELIMITAÇÕES TEÓRICAS

Cabe ressaltar que o Grupo de Pesquisa em *Avaliação de Políticas Educacionais* vinculado ao Programa de Pós-Graduação da PUCPR teve fundamental contribuição para a definição dos conceitos principais da tese. Destaca-se o que doravante entende-se como política pública e política educacional.³

Políticas públicas são diretrizes ou princípios que norteiam a ação pública. São as regras e procedimentos para a mediação das relações entre o Estado e a sociedade. São formuladas e sistematizadas em documentos do poder público e direcionam em que sentido deve ser a atuação da administração estatal para a promoção do bem público e do serviço público educacional. Destaca-se que qualquer análise de política pública suscita a verificação das intenções e declarações de vontade, e ainda, as ações práticas desenvolvidas. Todavia também se considera as “não ações”, ou omissões, como forma de manifestação da política pública, pois resultam em tomadas de decisões que representam a atuação do Estado por ocupantes dos cargos da administração pública (GISI et al, 2013).

Já a política educacional é uma política pública de natureza social que se traduz por meio de diversos documentos estatais; ela nasce com o objetivo de estabelecer a formação do cidadão em caráter nacional. Por tratar-se de um bem público, direito e serviço social, possui ministério exclusivo e é matéria mencionada na Constituição, assim como em diversas normas, regulamentações, programas, projetos e planos; e ainda, possui um sistema de informação com base de dados permanente e realização de censos anuais (ESTÊVÃO, 2013. p. 24). Ainda há que se enfatizar que para o grupo de pesquisa da PUCPR o procedimento de avaliação das políticas públicas é um processo técnico-científico sistemático de levantamento e análise de informações buscando a identificação de resultados, efeitos ou impactos de um programa ou projeto (GISI et al, 2013).

³ As definições de política pública e de políticas educacionais foram estabelecidas em conjunto com o grupo de estudo do Projeto de Pesquisa: *Avaliação de Políticas educacionais*. O grupo realiza pesquisa coordenada pela Profa. Dra. Maria Lourdes Gisi do PPGE/PUCPR desde 2013 e possui como escopo temas relacionados à avaliação da educação e sua relação com a acesso, permanência e finalidade da educação. Integraram o grupo de discussões os seguintes pesquisadores: Alexandre Godoy Dotta, Maria Isabel Buccio, Rosangela Boeno, José Osmar Carolino da Silva, Delton Adriano Gomes, Neuci Schotten. Marcos José Zablonki, Fabiana Andrea Barbosa Kastelijns e Marcio Dolizete Mugnol Santos (GISI et al., 2013).

Para o conceito de educação cabe uma aproximação à teoria apresentada por Theodor W. Adorno a partir da relação estabelecida entre educação e emancipação (ADORNO, 2003). Entretanto, para compreender o autor se faz necessário compreender as críticas apresentadas à indústria cultural, entendida como a causadora da incapacidade humana de agir com autonomia.⁴ Este fenômeno posteriormente passou a ser denominado de “semiformação” (LEO MARR, 2003, p. 20-27). O autor acredita que a cultura da sociedade capitalista determina mecanismos de construção da heteronomia na educação, gerando alienação.

A alienação, por sua vez, é compreendida como a sujeição do indivíduo à sua própria vontade e a adoção de ambições colocadas por terceiros, dotados de uma razão externa à sua própria consciência. Para a indústria cultural isso é positivo pois faz com que os homens tornem-se todos iguais no plano coletivo, perdendo-se assim a individualidade e o poder de escolha e de decisão. Neste contexto, Adorno denuncia o autoritarismo presente nos processos formativos incentivados pelos Estados desde o início do século XX e impulsionado pela massificação da educação e pela indústria cultural. Nessa perspectiva, o indivíduo perde sua autonomia de pensar e agir, conseqüentemente, de compreender o outro ou o mundo sensível. O autor deixa evidente a necessidade de um projeto de educação para a libertação do homem por meio da educação emancipadora (ADORNO, 2003, p. 70).

Por meio de processos de formação educacional é possível criar e manter uma sociedade fundada na dignidade e no respeito à diversidade. Adorno descreve que o mundo estaria fadado ao fracasso devido à falta de capacidade das pessoas de resistir ao processo de sua própria alienação e prega um novo projeto pedagógico educativo em prol da democracia que consiga libertar da opressão e da massificação. Assim descreve:

Numa democracia, quem defende ideais contrários à emancipação, e, portanto, contrários à decisão consciente independente de cada pessoa em particular, é um antidemocrata, até mesmo se as ideias que correspondem a seus desígnios são difundidas no plano formal da democracia (ADORNO, 2003, p. 142).

⁴ A temática foi abordada primeiramente no livro *A Dialética do Esclarecimento* (1947), escrito em parceria com Max Horkheimer (1895-1973). No livro explicam que a consciência humana é subordinada ao capital, comercialização e banalização dos bens culturais. Posteriormente este fenômeno passou a ser denominado de semiformação (LEO MAAR, 2003, p. 20-27).

Ainda há que se considerar a educação do ponto de vista funcionalista seguindo o entendimento de Émile Durkheim. O autor sustenta que a sociedade é a maior beneficiária do processo educacional. Quanto mais eficiente for o processo educativo, melhor será o desenvolvimento da comunidade em que a instituição está inserida. Durkheim entende que a educação é a socialização do jovem pela geração adulta:

A educação é a ação exercida pelas gerações adultas sobre aquelas que ainda não estão maduras para a vida social. Tem por objeto suscitar e desenvolver [...] um certo número de estados físicos, intelectuais e morais que lhe exigem a sociedade política no seu conjunto e o meio ao qual se destina particularmente (DURKHEIM, 2009, p. 53).

Na concepção durkheimiana a consciência de cada indivíduo é formada pela sociedade. Trata-se da ideia de construção de um ser social, formado principalmente pelo sistema educativo (DURKHEIM, 2009, p. 53-59). É a assimilação pelo indivíduo de uma série de princípios e de valores (morais, religiosos, éticos ou de comportamento). Estas normas balizam a conduta da pessoa em um determinado grupo. No entendimento de Durkheim o homem mais do que formador da sociedade, é um produto dela. “A educação neste sentido se confunde com o próprio processo de socialização do indivíduo” (BOTH, 2012, p. 24; DURKHEIN, 2009, p. 53).

Na cultura ocidental, a educação foi sempre vista como processo de formação humana. Essa formação significa a própria humanização do homem, que sempre foi concebido como um ente que não nasce pronto, que tem necessidade de cuidar de si mesmo como que buscando um estágio de maior humanidade, uma condição de maior perfeição em seu modo de ser humano. Portanto, a formação é processo do devir humano como devir humanizador, mediante o qual o indivíduo natural devém um ser cultural, uma pessoa – é bom lembrar que o sentido dessa categoria envolve um complexo conjunto de dimensões que o verbo formar [com grifos do original] tenta expressar: constituir, compor, ordenar, fundar, criar, instruir-se, colocar-se ao lado de, desenvolver-se, dar-se um ser. É relevante observar que seu sentido mais rico é aquele do verbo reflexivo, como que indicando que é uma ação cujo agente só pode ser o próprio sujeito. Nessa linha, afasta-se de alguns de seus cognatos, por incompletude, como informar, reformar e repudia outros por total incompatibilidade, como conformar, deformar. Converte apenas com transformar... A ideia de formação é pois aquela do alcance de um modo de ser, mediante um devir, modo de ser que se caracterizaria por uma qualidade existencial marcada por um máximo possível de emancipação, pela condição de sujeito autônomo. Uma situação de plena humanidade. A educação não é apenas um processo institucional e instrucional, seu lado visível, mas fundamentalmente um investimento formativo do humano [com grifos do original], seja na particularidade da relação pedagógica pessoal, seja no âmbito da relação social coletiva. Por isso, a interação docente é

considerada mediação universal e insubstituível dessa formação [com grifos do original], tendo-se em vista a condição da educabilidade do homem (SEVERINO, 2006, p. 2).

Neste sentido, segundo Antônio Joaquim Severino (2010, p 156) cabe ao processo de formação humana abraçar uma educação concebida a partir de 3 objetivos intrínsecos:

(1) Desenvolver o máximo do conhecimento científico e tecnológico em todos os campos e dimensões. A superação do amadorismo e a apropriação da ciência e da tecnologia disponíveis para alicerçar o trabalho de intervenção na realidade natural e social. (2) Desenvolver o máximo sua racionalidade filosófica, em sua tríplice dimensão: epistêmica, ética e estética [...].(3) Desenvolver ao máximo sua compreensão política, levando os educandos à apreensão do significado de sua inserção social e fornecendo referências para sua atuação no seio da sociedade. É preciso contribuir para a construção de uma contra-ideologia como ideologia universalizante, que coloca os produtos do conhecimento a serviço dos interesses da totalidade dos homens (SEVERINO, 2010, p 156).

É carregado de sentido público que a formação educacional do indivíduo precisa se instaurar. Este sentido público da educação abrange a compreensão de bem comum e efetivamente universal, isto é, a educação deve garantir ao universo de sujeitos o direito de usufruir, sem restrições, dos bens culturais gerados pela sociedade (SEVERINO, 2010, p.153-164).

1.4 A AVALIAÇÃO E A QUALIDADE NO CAMPO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A promoção de políticas públicas em prol da promoção da qualidade da educação por meio da avaliação tem se constituído como um imenso desafio para o campo educacional. Em documentos legais e acordos internacionais o termo qualidade é demasiadamente relacionado com a educação. Entretanto, a questão é a seguinte: até que ponto essa medida se mostra efetiva no sentido de promoção da educação com qualidade?

O objetivo é apresentar como o termo qualidade é tratado principalmente na legislação educacional brasileira, já que este é o documento de referência principal do conjunto nacional dos atores sociais e orienta a execução de projetos. A legislação é uma espécie de consenso, pois parte de uma lógica em que diversos atores negociaram um projeto ideal que se concretiza na legislação. O termo qualidade é relacionado com a educação nos seguintes documentos legais: 1)

Constituição Federal de 1988, 2) Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDBEN); e 3) Lei n.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (PNE – Plano Nacional da Educação). Considera-se importante destacar que o estudo desconsiderou o PNE (2014-2024) pois a análise das políticas educacionais limitou-se até o ano de 2012.

No Brasil o direito à educação é consagrado em termos formais na Constituição de 1988. Conhecida como a Constituição Cidadã, foi marco histórico no processo de consolidação da democracia no país, pois pela primeira vez se foram explicitados os direitos sociais na Carta Magna de forma ampla e democrática.

Conforme se afirma no artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

A qualidade da educação é citada em quatro momentos: (1) toda educação será prestada com o princípio de garantia do *padrão de qualidade* - artigo 206; (2) a *avaliação da qualidade* será efetivada pelo poder público - Estado - artigo 209; (3) um *padrão mínimo de qualidade* do ensino será equalizado por um sistema federal de ensino - artigo 211; (4) o plano nacional da educação deve conduzir a *melhoria da qualidade do ensino* - artigo 212 (BRASIL, 1988).

Por conseqüência, os documentos editados pelo legislativo (infra-constitucional) positivam a garantia da qualidade da educação, como se pode observar nos princípios e fins da educação nacional da LDBEN (que reforçam os princípios da Constituição):

Art. 3.º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
VII - valorização do profissional da educação escolar;
VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
IX - *garantia de padrão de qualidade*;
X - valorização da experiência extra-escolar;
XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (BRASIL, 1996).

A LDBEN, no seu artigo 70, prevê, ainda, estudos e pesquisas com a finalidade de melhoria da qualidade e expansão do ensino. A Constituição Federal, bem como a LDBEN apresentam nova ideologia acerca da política educacional. Visa-se a construção de um espaço social e político para a educação cujos anseios eram pela garantia de uma educação pública, laica, gratuita e de qualidade.

A LDBEN no artigo 4º apresenta a definição do que vem a ser a garantia da qualidade, assim sendo:

Art. 4.º O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem (BRASIL, 1996).

Dessa forma é que a garantia da qualidade da educação ascendeu como uma preocupação do campo das políticas educacionais; ou seja, a partir da necessidade de se definir padrões mínimos de qualidade medidos por meio de avaliações em todos os níveis de educação.

Art. 9.º A União incumbir-se-á de: [...] VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino; [...] (BRASIL, 1996)

A importância política e relevância social da educação a faz ser compreendida como um bem público e direito de todos os cidadãos (ZAINKO, 2002, p. 219-220). É com base nestes dispositivos legais que foram instituídos os processos de avaliação: SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica, ENC – Exame Nacional de Cursos (Provão); ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio, SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, entre outros.

Assim sendo, no tocante às finalidades da educação, a Constituição Federal no artigo 205 destaca: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício de cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Já o termo qualidade, derivada do latim *qualis*, significa: tipo, classe, casta, natureza, caráter, etc., e no âmbito da educação também tem se modificado

conforme o espaço e o tempo. Sendo assim, é inegável que o impacto das concepções de qualidade total advindas do livre mercado tenham afetado as políticas educacionais.

Na década de 1990 a OCDE definia educação de qualidade como sendo aquela que prepara os jovens para a vida adulta mediante a aquisição de conhecimentos, capacidades e destrezas. Jacques Delors (1998), no documento *Os quatro pilares da educação*, afirma que a educação do homem deve ser orientada em torno de quatro aprendizagens: aprender a aprender, aprender a fazer, aprender a conviver junto e aprender a ser.

Segundo o representante da UNESCO no Brasil, o Sociólogo Jorge Werthein, os quatro pilares devem estar presentes na construção de uma política de melhoria da qualidade da educação, “pois eles abrangem o ser em sua totalidade, do cognitivo ao ético, do estético ao técnico, do imediato ao transcendente. A visão de totalidade da pessoa integra a moderna concepção de qualidade em educação” (BERTOLIN, 2007, p. 153).

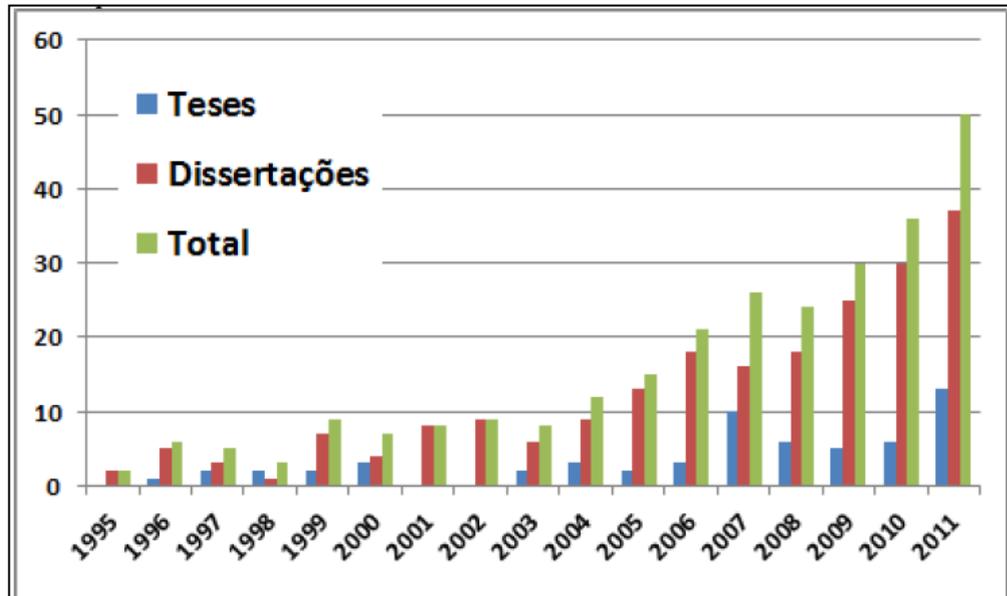
A compreensão e o entendimento sobre a qualidade em educação ainda são objeto de muitos estudos e debates. A título ilustrativo cita-se o levantamento quantitativo das pesquisas acadêmicas no âmbito da pós-graduação *stricto sensu* entre o período de 1995 até 2011 que trabalharam com o conceito de qualidade aplicado na educação.

O levantamento apontou a existência de um total de 271 trabalhos que se desenvolveram em pesquisas que travam relação da qualidade com a educação. Observa-se que 61 trabalhos ou 23% são teses de doutorado e os demais (77%) são dissertações de mestrado. O gráfico a seguir mostra a distribuição dos trabalhos apresentados no âmbito da pós-graduação entre os anos de 1995 a 2011 (DOTTA, 2013; 2014).

Destaca-se que o gráfico a seguir aponta para uma crescente tendência do tema qualidade nos estudos para a área da educação. Todavia este número deve ser relativizado tendo em vista que o número de programas no período também teve uma taxa de crescimento bastante acentuada. Segundo o relatório de avaliação dos programas pela CAPES (Relatório de Avaliação Trienal 2007-2009) de 1995 a 2009 foram inaugurados no Brasil 49 mestrados e 26 doutorados, o que representa 53%

dos cursos de mestrados e 60% dos cursos de doutorados até o ano da última avaliação trienal em 2009 (DOTTA, 2013).

Gráfico 1: Crescimento do número de teses em dissertações que tratam da qualidade em educação no período de 1995 até 2011



FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base no Diretório de Teses e Dissertações da CAPES

Buscando uma orientação mais qualitativa, a investigação centrou-se na seleção dos trabalhos e promoção de uma análise documental. Tanta tarefa possui a finalidade de verificar as investigações que se atentaram em discutir e apresentar um conceito da qualidade aplicado a contexto educacional. Dezoito trabalhos foram selecionados, dez (56%) são teses e oito (44%) trabalhos do tipo dissertações. A área da educação corresponde a 66% dos trabalhos selecionados e 44% são investigações da área de Psicologia, História, Política Social, Direito, Tecnologia e Engenharia; cada uma apresenta 7,33%, o que corresponde a um trabalho de tese apresentado.

Seguindo um linear cronológico, as duas primeiras pesquisas são dissertações de mestrado apresentadas em 1996. A primeira investigação em que se objetivou analisar o conceito de qualidade na educação brasileira foi a dissertação de Eliza Bartolozzi Ferreira (1996) intitulada: *Qualidade na educação: uma construção histórica*. O trabalho desenvolve-se na perspectiva da Pedagogia Histórico-Crítica, buscando descrever o conceito de qualidade na história das políticas educacionais, a partir da década de 1930 até a década de 1990.

A outra dissertação apresentada é de autoria de Helder de Figueiredo e Paula (1996), intitulada *A Qualidade da Educação e a Qualidade da Escola*. A pesquisa desenvolve-se apresentando uma série de tensões e conflitos que impedem o estabelecimento de uma concepção de qualidade sem a devida caracterização dos pressupostos, interesses e realidades nos quais tal concepção se constrói. O trabalho procura identificar as dimensões histórico-ideológicas, pedagógicas e epistemológicas do tema qualidade aplicados a educação.

Maria Isabel Nogueira Tuppy (1998) em sua tese de doutorado *A Educação em confronto com a Qualidade* analisa a presença de um discurso emergente em diversos contextos sociais e mostra que existe uma grande diversidade entre os significados de qualidade. Critica os mecanismos de gestão administrativa de reprodução do sistema de acumulação e descreve a teoria do capital humano que, segundo a autora, fundamentam as políticas educacionais contemporâneas que objetivam a emancipação social.

Na seqüência tem-se três trabalhos que se desenvolvem de maneira empírica. O primeiro é a dissertação de mestrado de Eny Manso Luz (1999) intitulada *Qualidade: dos usos generalizados às apropriações em educação*. O estudo apresenta os usos e apropriações da qualidade para o campo da educação e traz uma análise das concepções a respeito do conceito elaboradas pelos professores atuantes na educação fundamental privada. O outro trabalho refere-se à tese *A construção social do conceito de qualidade na educação superior brasileira contemporânea* de Flavia Feitosa Santana (2004), que desenvolve um estudo tratando da ambigüidade do conceito qualidade aplicado na educação. A pesquisa é realizada a partir de entrevistas e análise de conteúdo dos conceitos apresentados por dezessete profissionais atuantes na gestão da educação superior. O último trabalho caminha no mesmo sentido dos demais, pois a dissertação estuda *O conceito de Qualidade na Educação: concepções de professores de uma Escola Pública de Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série* (SOARES, 2006).

Dentro da perspectiva da gestão, Delsi Fries Davok (2006), em sua tese de doutorado, apresenta um *Modelo de meta-avaliação de processos de avaliação da qualidade de cursos de graduação*. A pesquisa desenvolve-se por meio da construção de um modelo de gestão fundamentado no conceito de qualidade em educação baseado nos critérios de eficácia, eficiência, efetividade e relevância.

Outro trabalho de singular importância é a tese de doutorado de Glauco Bauab Boschi (2007) que trabalha a questão da *Garantia de qualidade no ensino superior*. O trabalho apresenta uma discussão jurídica sobre a qualidade da educação e busca determinar o sentido e alcance do termo garantia do padrão mínimo de qualidade imposta na norma constitucional brasileira e seus desdobramentos em leis infraconstitucionais.

No mesmo ano outros três trabalhos de doutorado foram apresentados: 1) *Avaliação da Qualidade do Sistema de Educação Superior Brasileiro em Tempos de Mercantilização* (BERTOLIN, 2007); 2) *A Qualidade da Educação na Escola Pública e o Comprometimento da Cidadania Global Emancipada: Implicações para a Situação de Pobreza e Desigualdade no Brasil* (IOSIF, 2007); e, 3) *Projeto Nordeste de Educação Básica e o Fundescola: uma análise do discurso governamental e do Banco Mundial sobre a qualidade da Educação* (PEREIRA, 2007).

Em 2010 mais seis trabalhos retomaram a análise da questão da qualidade. Os quatro primeiros são de dissertações de mestrado: 1) *Perspectivas da Educação Superior e a Qualidade* (RIBEIRO, 2010), 2) *Avaliação e qualidade da educação na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos/INEP 1944-1964* (KISTEMACHER, 2010), 3) *Qualidade de educação no Brasil: consenso e diversidade de significados* (GUSMÃO, 2010). *As redes de agências de avaliação da qualidade e acreditação da educação superior na América Latina: um estudo de caso* (SANTOS, 2010). E duas teses de doutorados: 1) *Por um sentido público da qualidade na educação* (SILVA, 2008), 2) *Políticas Educacionais X Qualidade de Educação: Avaliação, limites e desafios da Educação brasileira a partir da segunda metade do século XX* (ARAÚJO, 2010).

O último trabalho selecionado elabora um estudo intitulado: *O impacto da certificação ISO 9001 na gestão pública municipal de Gramado/RS*. Foi desenvolvido para o doutoramento de Maria Jose de Moraes Wittmann (2011). A autora aponta que a certificação ISO 9001 – qualidade gerou um desafio para a gestão das escolas, pois o sistema contrariava conquistas já consolidadas e legalmente garantidas, como a gestão democrática com autonomia e participação da comunidade escolar nas decisões, determinações de necessidades e estabelecimento de prioridades.

Importante destacar que os trabalhos apontam que a questão das definições de qualidade nunca são neutras nem inocentes. Afinal, referem-se a questões que determinam o equilíbrio do poder dentro do campo educacional, em regra estabelecido por agentes do Estado, em políticas de governo, e pela da relação do Estado com outros atores sociais que representam múltiplos interesses. O campo da política educacional tem utilizado o termo qualidade de maneira indiscriminada para justificar: ações políticas, reformas curriculares, projetos de pesquisa, encontros, conferências e congressos (BERTOLIN, 2007, p. 154).

Para muitos é uma perda de tempo tentar definir qualidade, uma vez que se trata de um conceito relativo e que diferentes integrantes do campo da educação superior têm diferentes prioridades. Desse modo, tendem a conduzir sua ação conforme seus interesses; e assim aparecem diferentes propostas de classificação para concepções de qualidade em educação (excelência, eficiência, perfeição, ajuste ao propósito, relação custo-benefício, transformação, padronização, etc.) além de vários termos mais recentemente empregados para identificar propriedades da qualidade (efetividade, empregabilidade, autonomia, diferenciação, relevância, pertinência, equidade, entre outros).

É sintomática a grande variabilidade de compreensões que continua existindo em relação à qualidade para o campo acadêmico. De fato a qualidade em educação e, especificamente, em educação superior, não possui um significado exclusivo, pois existem diferentes e legítimos entendimentos aplicados ao campo. Independente da esfera de análise (seja a sala de aula, curso, instituição ou até mesmo o sistema de educação), o significado de qualidade em educação sempre vai variar no tempo e no espaço.

Para uns, a qualidade é um objetivo fundamental da educação; para outros, pode estar deixando de existir. Para alguns, pode ser medida; para outros, pode ser "operacionalizada". Para o mercado, deve garantir a "empregabilidade"; para os movimentos sociais democráticos, deve primar pela equidade. Enfim, é perfeitamente possível que a qualidade em educação tenha um significado para um grupo e, simultaneamente, tenha outros, bem diferenciados, para os diferentes agrupamentos. O entendimento de qualidade é inexoravelmente subjetivo, porque depende fundamentalmente das concepções de mundo do indivíduo que o emite.

Assim tem sido nas últimas décadas, assim continua sendo neste primeiro decênio do século XXI, e assim, muito provavelmente, continuará sendo nos próximos anos.

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

o conceito de avaliação é plurirreferencial, complexo, polissêmico, com múltiplas e heterogêneas referências. Faz parte de um campo de conhecimento cujo domínio é disputado por diversas disciplinas e práticas sociais de distintos lugares acadêmicos, políticos e sociais. Necessita de uma pluralidade de enfoques e a cooperação ou a concorrência de diversos ramos de conhecimentos e metodologias de várias áreas, não somente para que seja entendida ou reconhecida intelectualmente, mas também para poder ela própria se exercitar concretamente de modo fundamentado, de diferentes modos e com distintos modelos, em seu funcionamento sócio-histórico. Definições de avaliação vêm evoluindo no processo sócio-histórico de sua concretização. Em sua primeira geração, ao início do século vinte, foi compreendida como medida, de resultados; em sua segunda geração, entre os anos 1930 e 1950, definiu-se em termos de alcance de objetivos; a terceira geração, desde os anos 1960, entende a avaliação como juízo ou apreciação de mérito ou valor de alguma coisa; a quarta geração conceitua a avaliação como uma construção da realidade, uma atribuição de sentidos influenciada pelos contextos e pelos valores intervenientes. Nas últimas décadas com os avanços tecnológicos e informacionais a avaliação passa a qualificar-se requisitando profissionais especializados. Surgem as associações profissionais e a institucionalização de suas funções qualificadas predominantemente pela técnica e pela ética (LEITE, 2006, p. 488).

Segundo Ana Maria Eying (2015), tanto a primeira quanto a segunda geração da avaliação se orientam numa perspectiva conservadora por emanar abordagens positivistas e regulatórias de avaliação. Pressupõem uma avaliação neutra e com bases científicas, ausente de relações de poder e especificidades que poderiam influenciar nos contextos da avaliação. A avaliação regulatória tem bases economicistas da eficiência e é realizada em larga escala. Já a terceira e quarta geração alinham-se a uma visão transformadora de avaliação. De acordo com esta perspectiva tem-se quatro abordagens de avaliação: a fenomenológica, a crítico-marxista, a emergente e a emancipatória (EYNG, 2015, p. 139). Destaca-se que a

investigação realizada na tese vincula-se aos pressupostos da abordagem de avaliação emancipatória.

O paradigma da avaliação emancipatória, tendo como referência teórico-metodológicas a avaliação democrática, a crítica institucional, a criação coletiva e a pesquisa participante, constitui-se em matriz praxiológica que descreve, analisa e critica dada realidade, visando transformá-la. Construído, inicialmente, para avaliação de programas educacionais, tem se revelado referencial valioso para outros programas sociais, além dos educacionais, bem como para avaliação de políticas públicas (SAUL, 2008, p. 21).

Existem dois objetivos básicos na avaliação emancipatória. O primeiro assevera que a avaliação está comprometida com futuro, ou seja, possui a ideia de projetar o caminho das transformações e acarreta em autoconhecimento crítico. O segundo está ligado à autodeterminação.

Acredita-se que o “processo pode permitir que o homem, por meio da consciência crítica, imprima uma direção nas suas ações nos contextos que se situa, de acordo com os valores que elege e com os quais [se] compromete no decurso de sua historicidade” (SAUL, 2008, p. 21).

Desse modo, a avaliação emancipatória é a via para a garantia do direito à educação de qualidade. A educação de qualidade está expressa na concepção do direito à educação. O direito à educação se concretiza na “efetivação de um processo educativo significativo para cada sujeito historicamente situado. Portanto, não se trata de direito à qualquer educação, mas uma educação de qualidade, independente da origem social, econômica ou cultural” (EYNG, 2015, p. 140).

A garantia do direito a educação com qualidade é um valor universal. Neste sentido, a *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (1948) é um marco histórico. No tratado a educação é entendida como meio para desenvolvimento do ser humano, e ainda, esta normativa destaca a importância da qualidade educacional como efetivo direito:

sem uma educação suficiente e de qualidade, restringe-se acentuadamente o direito a receber informações e opiniões e difundir-las sem limitação de fronteiras, por qualquer meio de expressão (artigo XIX); torna-se impossível a adequada satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais, indispensáveis para a dignidade e o livre desenvolvimento da personalidade (artigo XXII); limita-se o direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias (artigo XXIII). Corta-se o direito a participar na vida cultural, a gozar das artes e a participar no progresso científico e nos benefícios que dele resultem (artigo XXVII); e, em geral, faz-se difícil ou impossível

desfrutar dos direitos humanos e da cidadania e contribuir a que outros também o façam, pois uma pessoa não educada é totalmente incapaz de cumprir cabalmente com seus deveres, bem como desfrutar plenamente de seus direitos (GORCZEVSKI, 2005. p. 1291).

A qualidade educacional na perspectiva emancipatória vai além dos critérios do campo econômico, que podem ser já são apresentados como conservadores, ligados a uma política liberal, e baseados numa educação hegemônica cuja avaliação é de modelo efficientista.

A garantia do direito, como possibilidade emancipatória, requer uma política contra-hegemônica, considerando a efetivação da qualidade social para todos e todas. A constituição desses referenciais políticos incide na discussão dos conceitos, dentre eles, a qualidade, pois tem-se constituído elemento definidor das políticas educacionais. Pela via das políticas de avaliação, a qualidade educacional tem sido parametrizada pelo conceito de qualidade da política liberal hegemônica, orquestrada pelo setor econômico. Por essa via, a preocupação básica tem sido o rendimento quantitativo dos alunos. Mas a qualidade educacional, na perspectiva emancipatória, vai além dos critérios econômicos efficientistas. A justiça social que se espera numa educação de qualidade requer condições que a sustentem e a garantam, considerando a interdependência das dimensões sociais, culturais, econômicas e pedagógicas (EYNG, 2015, p. 143).

Neste contexto, entende-se que educação de qualidade é aquela comprometida com a formação do indivíduo com vistas à emancipação humana e social; ademais, tem por objetivo a formação de cidadãos capazes de construir uma sociedade fundamentada nos princípios da democracia, da justiça social e da igualdade.

Em suma, o intuito da pesquisa ora apresentada é perceber a efetividade da política pública de avaliação da qualidade da educação superior para o campo acadêmico. A presente investigação é um estudo sobre as políticas educacionais brasileiras desenvolvidas para a realização da avaliação da qualidade da educação. Busca-se investigar o campo universitário e as políticas de avaliação da educação superior mediante o estabelecimento das seguintes proposições científicas:

I – Não é possível a construção de uma definição única de qualidade educacional aplicada às políticas públicas em razão da inexorável relatividade do conceito “qualidade” operante na sociedade contemporânea e, particularmente, na área educacional.

II – Ao ampliar o acesso, o Estado promove a massificação do serviço público acarretando a emergência do monitoramento da qualidade da educação, devendo ser entendida esta como um direito e como meio para o desenvolvimento humano.

A partir da análise das proposições tem-se como tese que:

“As políticas públicas de avaliação da educação no Brasil propiciam o aprimoramento do modelo de educação padronizada, pois se trata de um sistema de avaliação embasado numa racionalidade tecnicista e conservadora na qual a qualidade é determinada por critérios de interesse do campo econômico, em detrimento de uma política social de emancipação e de formação humana.”

1.5 ORGANIZAÇÃO DO TEXTO

O trabalho está organizado em quatro partes: a primeira parte apresenta-se com o seguinte título: A constituição do campo da educação superior. Busca traçar a constituição do campo universitário. Descreve historicamente o surgimento do campo da educação superior no Brasil, assim como as principais políticas, programas e reformas implementadas no sentido da promoção do bem público educacional; notadamente o crescimento e a expansão da educação superior são marcados pela consolidação do campo e democratização da educação superior. Os principais marcos que serviram de referencial teórico para o capítulo foram: Sergio Campos de Almeida (2006); Isaura Belloni (2008); Lindomar Boneti, Maria Lourdes Gisi, Sirley Terezinha Filipak (2013); Maria Creusa de Arújo Borges (2009); Luiz Antônio Cunha (2007a; 2007b; 2007c); Carlos Roberto Jamil Cury (2002); Luiz Fernandes Dourado (2011); Luiz Fernandes Dourado, Afrânio Mendes Catani, João Ferreira de Oliveira (2003); Osmar Fávero (2006); Pablo Gentili (1998); Maria Lourdes Gisi (2004); Alfredo Macedo Gomes (2009); Ernâni Lampert (1999); Roberto Leher (2004); Arthur Roquete de Macedo (2001; 2009; 2007, 2004a, 2004b, 2004c); Deise Mancebo, João dos Reis Silva Junior, João Ferreira de Oliveira (2008); Guilherme Marback Neto (2007); Simon Marginson, Gary Rhoades (2002); Rubens de Oliveira Martins (2004); Ana Waleska Mendonça (2000); Lúcia Maria Wanderley Neves, Romildo Raposo Fernandes (2002); Otaíza de Oliveira Romanelli (2007);

Boaventura de Souza Santos (2005); Stella Cecilia Duarte Segenreich, Antonio Mauricio Castanheira (2009); Valdemar Sguissardi (2006a); Ângela Carvalho de Siqueira (2004a; 2004b); João Steiner (2006); Cynthia Greive Veiga (2007); Luis Yarzabal (2002); Maria Amélia Zainko, Rúbia Helena Napolini Coelho (2005). Ademais, é importante referir a Constituição Federativa do Brasil de 1988, BRASIL (1988) e documentos do MEC (2007) e INEP (2013; 2014)

A segunda parte relata a constituição do microcampo das políticas educacionais em prol da avaliação da educação. Estuda o processo de construção das políticas de avaliação da educação e na perspectiva da história, analisa as políticas educacionais brasileiras remetendo-se aos documentos do Estado ou de representações, e ainda às legislações e normas. O texto aborda a relação do Estado com a educação superior principalmente a partir da década de 1960 até a implantação do SINAES em 2003. Depois propõe um aprofundamento das ações tomadas pelo governo para a efetiva implantação da atual política de avaliação da qualidade da educação superior. Elenca de maneira cronológica a criação e implantação do: GTRU – Grupo de Trabalho para a Reforma Universitária, PARU – Programa de Avaliação e Reforma Universitária, CNRES – Comissão Nacional para a Reforma da Educação Superior, GERES – Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior, PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, ENC – Exame Nacional de Cursos e CEA – Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior. Foram consultados vários documentos elaborados pelas agências, comissões ou grupos de trabalho que realizam estudos e pesquisas sobre a temática em questão. Neste caso, todos os documentos emitidos pelo INEP estão inclusos. Todavia, é conferindo destaque a dois documentos estatais: 1) *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) – da concepção à regulamentação*, que foi elaborado em 2003 pela CEA – Comissão Especial de Avaliação (o texto analisa, faz recomendações, propõe critérios e estratégias para a formulação de políticas públicas de avaliação da educação e serviu de base teórica para a concepção do SINAES – Sistema Nacional

de Avaliação da Educação Superior);⁵ e 2) *Uma nova política para a Educação Superior*, elaborada em 1985 pela CNRES - Comissão Nacional para a Reforma do Ensino Superior.⁶ Além da bibliografia já citada, especificamente na segunda parte somaram-se os seguintes referenciais: Carlos Roberto Jamil Cury (1997); Denise Leite (2005); Dilvo Ilvo Ristoff (2011); Gladyz Beatriz Barreyro, José Carlos Rothen (2006); José Carlos Rothen (2006); José Carlos Rothen, Almiro Schultz (2007); José Dias Sobrinho (1998; 2002a; 2002b); Maria Lourdes Gisi (2003); Marília Morisini (1997); Rúbia Helena Naspolini Coelho (2005). E além dos seguintes documentos já citados: CEA (2007); CNRES (1985); também merecem referência as Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES (2004).

A terceira parte faz uma análise da política desenvolvida para implantação do SINAES. Toma como base o documento da proposição de uma política de avaliação elaborada pela CEA e os documentos legislativos emitidos para a implantação do SINAES. Objetiva comparar do ponto de vista teórico as principais diferenças entre a proposta recomendada e a lei efetivada. Trata de investigar as avaliações desenvolvidas pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE. Descreve os indicadores ENADE, IDD e CPC estruturados com base nos resultados das avaliações conduzidas em nove edições no período de 2004 até 2012. Analisa comparativamente o desempenho das avaliações ano a ano, além de comparar os 3 ciclos, que correspondem a 3 anos cada. Ainda, pondera sobre o

⁵ A CEA foi designada pelas Portarias MEC/SESu n.º 11 de 28 de abril e n.º 19 de 27 de maio de 2003, e instalada em 29 de maio pelo ministro da educação Cristovam Buarque. A comissão foi presidida pelo professor José Dias Sobrinho (Unicamp) e integravam a comissão os seguintes professores membros: Dilvo Ilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Héliog Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (Capes), Isaura Belloni (UNB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Júnior (SESu), José Marcelino de Rezende Pinto (INEP), Júlio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Sabbag Zainko (UFPR), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (UNISINOS), Maria José Jackson Costa (UFPA), Mario Portugal Pederneiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Silva Araújo (INEP), Ricardo Martins (UNB), Silke Weber (UFPE), Stela Maria Meneghel (FURB) e pelos estudantes Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira, representando a UNE. Daniel Ximenes foi o coordenador executivo, assessorado por Adalberto Carvalho, ambos da SESu, e contou ainda com a colaboração especial de Teófilo Bacha Filho do Conselho Estadual de Educação do Paraná (BRASIL, 2007, p. 13)

⁶ A CNRES foi designada mediante Decreto n.º 91.177 de 29 de março 1985 e estava composta por: Caio Tácito Sá Pereira de Vasconcelos, Almicar Tupiassu, Bolivar Lamounier, Carlos Nelson Coutinho, Clementino Fraga Filho, Dom Lourenço de Almeida Prado, Edmar Lisboa Bacha, Eduardo De Lamônica Freire, Fernando Jorge Lessa Sarmento, Francisco Javier Alfaya, Guiomar Namó de Mello, Haroldo Tavares, Jair Pereira Dos Santos, Jorge Gerdau Johanpeter, José Leite Lopes, José Arthur Gianoti, Luiz Eduardo Wanderley, Marli Moisés, Paulo da Silveira Rosas, Roberto Cardoso de Oliveira, Romeu Ritter dos Reis, Simon Schwartzmann e Ubiratan Borges de Macedo, sob a presidência do primeiro.

desempenho no ENADE dos grupos de cursos. Especialmente sobre o terceiro ciclo, faz um estudo do desempenho no ENADE das IES por categoria administrativa: pública e privada; e organização acadêmica: faculdade, centro-universitário e universidade.

2 A CONSTITUIÇÃO DO CAMPO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

As definições das políticas públicas para a educação não são determinações diretas do poder público ou de forças externas, e sim o resultante da correlação de um campo de força. Assim sendo, para o estudo da educação superior é preciso considerar o contexto social e influências dos agentes na definição, implementação e avaliação da qualidade para o setor. Por isso considera-se importante apresentar uma breve contextualização do surgimento e o processo de consolidação do campo da educação superior no Brasil.

O texto busca traçar constituição do campo da educação superior, descrevendo historicamente o surgimento das primeiras universidades, assim como as principais políticas, programas e reformas implementadas no sentido de promover o bem público educacional. Trata do crescimento e da expansão da educação superior, o que se considera fundamental para a consolidação do campo e democratização da educação.

2.1 A CONFIGURAÇÃO DO CAMPO UNIVERSITÁRIO NO BRASIL NO SÉCULO XX

A educação superior brasileira foi organizada de forma tardia. No período colonial, ao contrário das colônias espanholas, não foram fundadas universidades ou nenhum tipo de Instituição de Educação Superior (IES) nos séculos XVI, XVII e XVIII. De acordo com Luis Antônio Cunha, até 1759 a Companhia de Jesus foi o principal agente da educação no Brasil. Possuíam várias escolas, voltadas para a formação de leigos e clérigos. Além dos colégios jesuíticos, existiam escolas vinculadas às ordens beneditinas, franciscanas e carmelitas. Era proibido que nos colégios houvesse cursos de nível superior. Assim, o rei português manteve a dependência em relação à Universidade de Coimbra. Impedindo a criação de universidades na América portuguesa, recusou-se a conceder os graus e privilégios dos mestres formados pelos jesuítas e rejeitou pedidos de aberturas de aulas de cirurgia. Após a expulsão dos jesuítas, Marques de Pombal iniciou uma fase de reformas educacionais (CUNHA, 2007a, p. 152). Neste momento o Estado Português assume diretamente a responsabilidade pela educação.

O governo [...] movido por uma visão pragmática de conhecimento científico, tomou uma série de medidas culturais e educacionais a fim de dinamizar a produção [...] na Colônia em benefício da Metrópole, entre as quais o apoio à constituição de academias científicas e literárias, e a criação de instituições educacionais e aulas voltadas para estudos práticos e científicos. [...] Tais iniciativas [...], no entanto, sendo marcadas pelo marcadas por seu caráter pragmático, escasso e circunstancial não levaram a um progresso científico expressivo e não alteraram, na prática, nem a tendência de desprestigiar a educação escolar, nem menos dependência, em termos de ensino superior, da Universidade de Coimbra (VILLALTA, 2001, p. 349).

A razão desta situação era a necessidade da metrópole portuguesa controlar e criar laços com a elite colonial.

Com a proibição da criação de universidades na colônia, Portugal pretendia impedir que os estudos universitários operassem como coadjuvantes de movimentos independentistas, especialmente a partir do século XVIII, quando o potencial revolucionário do iluminismo fez-se sentir em vários pontos da América (CUNHA, 2007a, p. 152).

O principal centro de formação era a Universidade de Coimbra, que ficava na metrópole. Ali graduaram-se mais de 2500 jovens brasileiros (1500-1822), um número expressivo para a época. Os estudantes formados eram considerados portugueses nascidos no Brasil (MENDONÇA, 2000, p. 133). Além da proibição da coroa portuguesa de criação de universidades na colônia brasileira, outro aspecto que deve ser salientado foi a grande falta de docentes, problema presente inclusive em Portugal. Comparativamente, enquanto a Espanha contava com oito universidades no século XVI, Portugal só tinha a de Coimbra.

Sobre as primeiras universidades na América cabe destacar:

Já em 1538 cria-se a Universidade de São Domingos. A de São Marcos, em Lima, com privilégios de isenções e limitações da de Salamanca, é fundada por cédula real de 1551, vinte e um anos apenas depois de iniciada a conquista do Peru por Francisco Pizarro. Também de 1551 é a da Cidade do México que, em 1553, inaugura seus cursos. Outros institutos de ensino superior nascem ainda no século XVI e nos dois seguintes, de modo que, ao encerrar-se o período colonial, tinham sido instaladas nas diversas possessões de Castela nada menos de vinte e três universidades, seis das quais de primeira categoria (VENANCIO FILHO, 1982, p. 7).

Seria impossível transferir docentes para o Brasil sem comprometer a instituição lusitana (CUNHA, 2007a, p. 153). A falta de profissionais formados para exercício da docência remete-se ao período do Brasil Colonial e perdura até a tempos atuais.

Com a expansão da Colônia, aumenta o número de brasileiros que ocorrem à Universidade de Coimbra. Segundo estimativas balizadas, no século XVI formaram-se em Coimbra, treze brasileiros; no século XVII, trezentos e cinqüenta e quatro; no século XVIII, mil setecentos e cinqüenta e dois, e de 1781 a 1822 ali estudaram trezentos e trinta e nove brasileiros (VENANCIO FILHO, 1982, p. 8).

Estabelecimentos de educação superior só foram inaugurados no século XIX, com a chegada da família real portuguesa ao Brasil em 1808. A transferência da corte, devido à invasão francesa, criou uma série de exigências, inclusive a necessidade de organizar uma infraestrutura adequada para as cidades e de defesa militar da colônia, já considerada reino unido. As áreas de engenharias e medicina foram privilegiadas; os cursos de direito só seriam permitidos após a independência (1822).

Em 1808 foram criados na Academia da Marinha os cursos para formar oficiais e engenheiros e os cursos de anatomia e cirurgia para a formação de cirurgiões. Aponta-se que os cursos militares tinham caráter laico e estatal, com uma função pragmática “de criar uma infraestrutura que garantisse a sobrevivência da corte na colônia” (MENDONÇA, 2000, p. 134).

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

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

ideia de universidade, não conseguiu concretizar este objetivo. Segundo Mendonça (2000, p. 135):

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

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

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

Na fase inicial do Período Republicano, a Constituição de 1891 determinava que as prerrogativas e controle do ensino superior permanecessem como atribuições do Estado; submetiam-se às normas do governo central, mas a oferta poderia ser feita por instituições públicas ou privadas. Em 1892 é instituído o *Código das Instituições de Ensino Superior*,⁷ para regulamentar o funcionamento das escolas superiores. Neste momento foram fundadas as primeiras universidades brasileiras. A primeira delas foi a Universidade de Manaus (1909), resultante da ótima situação econômica proporcionada pelo ciclo da borracha, e durou até 1926 (VEIGA, 2007, p. 252). Acabou se desmembrando em três faculdades isoladas e somente em 1962 foi restabelecida universidade (MOTA, 2004, 210-215).

Em seguida foram inauguradas as Universidades de São Paulo (1911) e do Paraná (1912).⁸ Todavia também foram desmembradas em faculdades devido a

⁷ BRASIL. Decreto n. 1.159, de 3 de Dezembro de 1892. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1159-3-dezembro-1892-520752-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

⁸ A necessidade de uma Universidade no Paraná já permeava os ideais políticos em 1892 quando teve a pedra fundamental inaugurada, só reconhecida em 19 de dezembro de 1912 junto com as instalações, iniciando efetivamente as suas atividades no ano seguinte, 1913 (ver: <<http://www.prppg.ufpr.br/prppg/historia.html>>).

reforma Maximiliano. Promulgada pelo Decreto n.º 11.530 de 1915 esta legislação reorganizou a educação superior no Brasil e criou critérios para a fundação de universidades. Dentre os quais, o que estabelecia que as universidades só poderiam ter sede em cidades com mais de 100 mil habitantes (condição que não era alcançada por São Paulo ou Curitiba, sede das mencionadas instituições que a reforma desmantelou). Curitiba só voltou a possuir uma universidade em 1946 quando as faculdades voltaram a se unir e o processo de federalização da universidade foi iniciado. Em 1950, já totalmente federalizada, a Universidade do Paraná passou a se chamar UFPR.

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

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

Em 1925 nova reforma, denominada de Rocha Vaz (Decreto n.º 16.782 - A, de 13 de janeiro de 1925), possibilitou a criação da Universidade de Minas Gerais (1927), reconhecida pelo governo federal em 1929, estatizada em 1949, e nomeada UFMG em 1965 (VEIGA, 2007, p. 253). O espaço de autonomia destas instituições era mínimo e os conselhos universitários eram uma instância simbólica. Ademais:

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

Esta situação não foi alterada com o final da República Velha. Getúlio Vargas assume o poder como chefe do governo provisório com a revolução de 1930, elege-se presidente pelo Congresso em 1934 e torna-se ditador em 1937. A sua

política para a educação foi autoritária desde o início do seu mandato. Em 11 de abril de 1931 foi promulgado o *Estatuto das Universidades Brasileiras* (Decreto n.º 19.851), marco do processo de centralização autoritária da educação superior.

Segundo Cunha:

O Estatuto estabeleceu os padrões de organização para as instituições de ensino do ensino superior em todo país, universitárias e não universitárias. Cada universidade seria criada pela reunião de faculdades (pelo menos três dentre as seguintes: Direito, Medicina, Engenharia, Educação, Ciências e Letras). Cada faculdade seria dirigida por uma congregação, integrada pelos professores catedráticos efetivos, pelos livre-docentes em exercício de catedrático e por um representante dos livres-docentes por eles eleitos. Três a seis catedráticos, escolhidos pelo novo ministro da Educação dentre os de uma lista elaborada pela congregação, constituiriam o conselho técnico-administrativo de cada faculdade, seu órgão deliberativo. O diretor da faculdade seria, também, escolhido pelo Ministro dentre uma lista de professores catedráticos elaborada pela congregação e pelo conselho universitário (CUNHA, 2007a, p. 167).

Sobre a gestão da universidade:

A administração central de cada universidade seria composta do conselho universitário, órgão consultivo e deliberativo, congregaria os diretores de faculdade, dois representantes de cada congregação, um representante eleito por livres-docentes da universidade, um representante da associação dos diplomados e o presidente do Diretório Central dos Estudantes. O conselho universitário deveria elaborar uma lista com os nomes de três professores do ensino superior para que, dentre eles o ministro da educação escolhesse o reitor. Isso se a universidade fosse oficial. Se ela fosse livre teria a liberdade de nomear o reitor, mas o ministro poderia vetá-lo (CUNHA, 2007a, p. 167).

Sobre o corpo docente e discente:

O corpo docente seria constituído, em termos gerais, de professores catedráticos, um para cada cadeira do curso, de auxiliares de ensino (chefe de clínica, chefe de laboratório, assistente ou preparador) e de livre-docentes. Os privilégios do cargo de catedrático compreendiam a vitaliciedade e a inamovibilidade, ambas garantidas após 10 anos de exercício de cargo e aprovação em concursos de títulos. Os auxiliares de ensino, indicados pelo catedrático, de quem deveriam gozar a confiança, estariam obrigados a se submeter ao concurso de livre docência, sob pena de desligamento. A admissão aos institutos de ensino superior continuaria dependente da aprovação nos exames vestibulares, além da apresentação, pelos candidatos, de certificado de conclusão de curso secundário e de prova de idoneidade moral (CUNHA, 2007a, p. 167).

Pode-se perceber que o estatuto reforçou o caráter hierárquico e autoritário da educação superior institucionalizando a figura do catedrático e controlando a

nomeação de reitores. Não poderia ser diferente em um Estado ditatorial: a universidade como uma instituição social não poderia se organizar de maneira democrática. Seguindo estes parâmetros foi recriada a Universidade de São Paulo em 1934. E inaugurada a Universidade de Porto Alegre em 1935, que a partir de 1947 foi federalizada e passou a se chamar UFRGS. A única experiência que resistiu a este modelo foi a Universidade do Distrito Federal (UDF) criada no Rio de Janeiro por Anísio Teixeira em 1935. A UDF buscava se organizar de forma diferente, constituída por Escolas (Ciências, Educação, Economia e Direito) e não por congregação de cursos já existentes. Buscava autonomia e a pesquisa livre, por esta razão logo foi extinta (MENDONÇA, 2000, p. 140).

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

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

A autonomia universitária era utopia numa situação autoritária desta fase, é importante destacar que estava proibida qualquer manifestação política dos estudantes ou professores. Segundo Fávero: “torna-se expressamente proibida, aos professores e alunos da universidade, qualquer atitude de caráter político-partidário ou comparecer às atividades universitárias com uniforme ou emblema de partidos políticos” (FÁVERO, 2006, p. 27).

Mas com o fim da Era Vargas um novo estágio democrático desenha-se no horizonte político brasileiro. A nova Constituição, promulgada em 1946, imprime o tom democrático liberal e a luta pela autonomia universitária começa a ser organizada no contexto da educação superior.

A expansão da escola secundária foi um fator importante para o crescimento da demanda pelo ensino superior. As universidades se multiplicavam “mas com o predomínio da formação profissional, sem idêntica preocupação com a pesquisa e a produção do conhecimento” (FÁVERO, 2006, p. 28).

O ITA (Instituto Tecnológico de Aeronáutica) foi criado em 1947 e que se constitui um modelo diferente para a educação superior no Brasil:

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

O movimento pela reforma também se fortaleceu com a criação de Entidades como a SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência) em 1948. Segundo Sguissardi (2006a, p. 75):

a trajetória da SBPC em defesa de políticas científicas adequadas ao desenvolvimento do país e da liberdade de pesquisa, seja básica ou a aplicada, no interior da universidade, e especialmente a sua atuação durante as duas décadas autoritárias, tiveram, sem dúvida, uma inegável e profunda influência nas transformações por que passou a universidade no país.

O quadro a seguir aponta a cronologia e origem das universidades federais do Brasil.

Quadro 4: Ano de Fundação e Origem das Universidades Federais (1949-2013)

ANO	UNIVERSIDADES FEDERAIS	ORIGEM
1965	Univ. Fed. do Rio de Janeiro (UFRJ)	1920 - Univ. do Rio de Janeiro 1937 - Univ. do Brasil
1949	Univ. Fed. de Minas Gerais (UFMG)	1927 - Univ. de Minas Gerais
1950	Univ. Fed. do Rio Grande do Sul (UFRGS)	1947 - Univ. do Rio Grande do Sul
	Univ. Fed. da Bahia (UFBA)	1946 - Univ. da Bahia
	Univ. Fed. do Paraná (UFPR)	1912 - Univ. do Paraná
1954	Univ. Fed. do Ceará (UFC)	União de diferentes Escolas existentes
1955	Univ. Fed. Rural de Pernambuco (UFRPE)	1914 - Esc. Sup. de Agricultura, Medicina e Veterinária
1960	Univ. Fed. de Goiás (UFG)	União de cinco escolas superiores
	Univ. Fed. de Juiz de Fora (UFJF)	Criada sem vínculo
	Univ. Fed. do Pará (UFPA)	Congregou sete faculdades de Belém
	Univ. Fed. da Paraíba (UFPB)	1955 - Univ. da Paraíba
	Univ. Fed. de Santa Maria (UFSM)	Criadas sem vínculo
	Univ. Fed. Fluminense (UFF)	
	Univ. Fed. do Rio Grande do Norte (UFRN)	1958 - Univ. do Rio Grande do Norte
Univ. Fed. de Santa Catarina (UFSC)	1932 - Faculdade de Direito	
1961	Univ. Fed. do Espírito Santo (UFES)	Criadas sem vínculo
	Univ. Fed. de Alagoas (UFAL)	
1962	F. Univ. Fed. do Amazonas (UFAM)	1909 - Esc. Univ. Livre de Manaus
	F. Univ. de Brasília (UnB)	Criada sem vínculo
1963	Univ. Fed. Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)	1943 - Univ. Rural do Brasil
1965	Univ. Fed. de Pernambuco (UFPE)	1946 - Univ. do Recife
1966	F. Univ. do Maranhão (UFMA)	1953 - Fac. de Fil. de São Luís do Maranhão
1967	F. Univ. Fed. de Sergipe (UFS)	1950 - Junção de diversas Fac. e Esc. Est.
1968	F. Univ. Fed. de Piauí (UFPI)	1945 - Faculdade de Direito
	F. Univ. Fed. de São Carlos (UFSCAR)	1960 - Univ. Fed. de São Paulo
1969	F. Univ. Fed. de Viçosa (UFV)	1948 - Univ. Est. Rural de Minas Gerais
	F. Univ. Fed. de Ouro Preto (UFOP)	Incorporação de Escolas Superiores
	F. Univ. Fed. do Rio Grande (FURG)	1953 - F. Cidade do Rio Grande
	F. Univ. Fed. de Pelotas (UFPR)	1960 - Univ. Fed. Rural do Rio Grande do Sul
	F. Univ. Fed. de Uberlândia (UFU)	Criada sem vínculo
1970	F. Univ. Fed. de Mato Grosso (UFMT)	1934 - Fac. Fed. de Direito de Cuiabá
1974	F. Univ. Fed. do Acre	1971 - Centro Univ. do Acre
1979	F. Univ. Fed. de Mato Grosso do Sul	1969 - Univ. Est. de Mato Grosso
	Univ. Fed. do Estado do Rio de Janeiro	
1982	F. Univ. Fed. de Rondônia (UNIR)	Criadas sem vínculo
1985	F. Univ. Fed. de Roraima (UFRR)	
1986	F. Univ. Fed. do Amapá (UNIFAP)	
1994	Univ. Fed. de Lavras (UFLA)	
	Univ. Fed. de São Paulo (UNIFESP)	1933 - Escola Paulista de Medicina
2000	F. Univ. Fed. do Tocantins (UFT)	Criada sem vínculo
2002	Univ. Fed. de Itajubá (UNIFEI)	1956 - Esc. Fed. de Eng. de Itajubá
	Univ. Fed. Rural do Amazonas (UFRA)	1945 - Fac. de Ciências Agrárias do Pará
	F. Univ. Fed. de São João Del-Rei (UFSJ)	1986 - FUNREI
	Univ. Fed. de Campina Grande (UFCG)	1960 - Desmembramento da UFPB
	F. Univ. Fed. do Vale do São Francisco	Criada sem vínculo

Quadro 4: Ano de Fundação e Origem das Universidades Federais (1965-2006)

(Continuação)

ANO	UNIVERSIDADES FEDERAIS	ORIGEM
2005	Univ. Fed. de Alfenas (UNIFAL)	1914 - Esc. de Farmácia e Odontologia
	Univ. Fed. dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)	1960 - Escola Fed. 1970 - Autarquia 2001 - Centro Universitário
	Univ. Fed. Triângulo Mineiro (UFTM)	1953 - Fac. de Medicina do Triângulo Mineiro
	Univ. Fed. Rural do Semi-Árido (UFERSA)	1967 - Esc. Sup. de Administração de Mossoró
	Univ. Fed. Tecnológica do Paraná (UTFPR)	1909 - Escola de Aprendizes Artífices
	Univ. Fed. do ABC (UFABC)	Criadas sem vínculo
	Univ. Fed. da Grande Dourados (UFGD)	
Univ. Fed. do Recôncavo da Bahia (UFRB)		
2008	F. Univ. Fed. de Ciências da Saúde de POA	F. Fac. Fed. de Ciências Médicas de POA
	Univ. Fed. do Pampa (UNIPAMPA)	Criada sem vínculo
2009	Univ. da Integração Latino Americana (UNILA)	
2009	Univ. Fed. da Fronteira Sul	
2009	Univ. Fed. Da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)	
2009	Univ. Fed. do Oeste do Pará (UFOPA)	Desmembramento do câmpus de Santarém da UFPA e da Unidade Descentralizada Tapajós da UFRA
2013	Univ. Fed. do Sul da Bahia (UFESBA)	Criada sem vínculo
2013	Univ. Fed. do Oeste da Bahia (UFOB)	Desmembramento do câmpus de Barreiras da UFBA
2013	Univ. Fed. do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA)	Desmembramento do campus de Marabá da UFPA
2013	Univ. Fed. do Cariri (UFCA)	Desmembramento do Câmpus Cariri da UFC

FONTE: Realizado pelo próprio autor adaptado de SESu/MEC

Ao analisar a origem e fundação das primeiras universidades federais percebe-se duas fases de expansão do sistema. A primeira fase está no período de 1960-1970, quando foram inauguradas 24 universidades. O decênio anterior (1950-1960) apenas seis instituições foram fundadas e no posterior (1970-1980) apenas quatro. O fato é que a ditadura militar instaurada com o golpe 1964 pleiteava passar ao ideário popular a noção de Estado moderno e desenvolvido, por isso autorizou a inauguração de diversas instituições privadas. Todavia é importante destacar que ao mesmo tempo o Estado era autoritário e cerceava as pessoas do exercício de seus direitos individuais.

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

1960. O movimento considerava o sistema arcaico e elitista. Para demonstrar descontentamento com a situação e organizar novas propostas a UNE (União Nacional dos Estudantes) organizou uma série de seminários. Nestes encontros foram discutidas as seguintes questões:

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

Neste momento da História do Brasil existia uma preocupação com as reformas de Estado e principalmente na educação. A UNE reivindicava mudanças para educação superior que vinham acompanhadas de críticas ao sistema, à sociedade e à política, como, por exemplo, o apoio maciço dos estudantes às reformas de base propostas pelo Presidente João Goulart. Piorando a inquietação estudantil da década de 1960, o natural processo de escolarização da população brasileira gerou um grande número de alunos excedentes, que aumentava a pressão pelas reformas universitárias que ampliavam o número de vagas nos cursos superiores (ROMANELLI, 2007, p. 209). Os estudantes concluíam o ensino básico e alcançavam a média necessária para cursar a faculdade, mas as vagas eram limitadas.

Em 1933, ano em que se passou a contar com as primeiras estatísticas sobre educação, o setor privado respondia por 64,4% dos estabelecimentos e 43,7% das matrículas do ensino superior, proporções que não se modificaram de maneira substantiva até a década de 1960 porque a expansão do ensino privado foi contrabalançado pela criação das universidades estaduais e pela federalização com anexação de instituições privadas. No período 1940-1960 a população do país passou de 41,2 milhões para 70 milhões (crescimento de 70%), enquanto que as matrículas no ensino superior triplicaram. Em 1960, existiam 226.218 universitários (dos quais 93.202 eram do setor privado) e 28.728 excedentes (aprovados no vestibular para universidades públicas, mas não admitidos por falta de vagas). Já no ano 1969 os excedentes somavam 161.527. A pressão de demanda levou a uma expansão extraordinária no ensino superior no período 1960-1980, com o número de matrículas saltando de aproximadamente 200.000 para 1,4 milhão, $\frac{3}{4}$ partes do acréscimo atendidas pelo iniciativa privada. Em finais da década de 1970 o setor privado já respondia por 62,3% das matrículas, e em 1994 por 69% (MARTINS, 2002, p. 5)

Além disso, a universidade estava organizada de maneira tradicional, sendo o professor catedrático o grande símbolo deste período. A agitação estudantil só foi

contida com as reformas promovidas em 1968, sob a égide do autoritarismo do regime militar, e por intermédio do aconselhamento de agências do governo dos EUA, notadamente a USAID (*United States Agency for International Development*). Esta parceria possuía o objetivo principal de promover a modernização da universidade brasileira, tornando-a eficiente na formação de profissionais para o mercado de trabalho e para a tecnocracia que governava o país (ROMANELLI, 2007, p. 210-219; MARBACK NETO, 2007, p. 97).

O norte-americano Rodolph Atcon foi o consultor junto ao MEC, tendo realizado em 1965 um estudo sobre a necessidade de reformas para a educação superior no Brasil destacando os princípios de rendimento e de eficiência. O trabalho resultou no documento conhecido como *Plano Atcon* que recomendava: “defesa dos princípios de autonomia e autoridade; dimensão técnica e administrativa do processo de reestruturação do ensino superior; ênfase nos princípios de eficiência e produtividade; necessidade de reformulação do trabalho docente; criação de centro de estudos básicos; [...] criação de um conselho de reitores” (FÁVERO, 2006, p. 31). Estas recomendações foram incorporadas na reforma de 1968 e Atcon tornou-se o primeiro secretário-geral do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB).

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

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

Dentre as alterações podem ser destacadas: a extinção da cátedra; a unificação do vestibular (que passou a ser classificatório); a instituição do curso básico e profissional; as matrículas passaram a ser feitas por disciplina e o sistema

de créditos foi instituído; a organização semestral foi adotada por muitas instituições e se pregava a flexibilidade da organização curricular. A pós-graduação nas modalidades de especialização, mestrado e doutorado foi organizada e muitas faculdades foram aglutinadas em universidades. Este processo de modernização teve como ônus principal a perda da autonomia universitária e o fortalecimento do controle externo (LAMPERT, 1999, p. 39).

Este processo de “modernização” dentro de um regime autoritário acaba por dificultar a construção da autonomia administrativa. A lei n.º 5.540/68 e legislação complementar “mostra que, ao mesmo tempo em que é reconhecido o princípio da autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira da universidade, ela a limita” (FÁVERO, 2004, p. 206). Os atos institucionais permitiam a cassação e a perseguição aos professores e alunos que fossem considerados subversivos. Dentro das universidades foram criadas assessorias de segurança para manter a ordem e a paz e controlar a subversão. Desta forma, o movimento estudantil foi completamente contido.

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

Como resultado da primeira expansão da educação superior ocorreu o aumento significativo de matrículas. Cresceu quase dez vezes entre 1964 e 1980. Mesmo assim a quantidade de vagas era insuficiente e o vestibular, instituído na reforma, foi organizado para avaliar, classificar e eliminar aqueles alunos que excediam as vagas existentes (NEVES; FERNANDES, 2002, p. 32-39).

Ainda tratando do surgimento do campo e da criação de universidades, no decênio de 1980-1990 somaram-se mais três instituições à rede federal e do mesmo modo de 1990 até 2000 mais duas foram inauguradas. Com abertura política e redemocratização do país (1980-1995), o sistema apresentou um crescimento muito

pequeno. Em 1980, haviam 882 IES no Brasil; até 1995 apenas 12 novas instituições tinham se somado ao sistema, resultando em um tímido crescimento de 1,36% no período (MACEDO, 2005, p. 130). O segundo estágio obteve uma expansão mais acentuada e iniciou em 1996, a partir da LDBEN. Conforme demonstram os dados do Censo da Educação Superior, em doze anos (1996-2007), outras 1359 novas IES foram criadas, acarretando na elevação de oferta de vagas e de número de estudantes no ensino superior.

Esta fase de expansão das universidades é decorrente de uma série de fatores que propiciaram a ascensão de direitos sociais e na área de estudo das políticas públicas pode ser arrolado como decorrente da Carta Constitucional de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. Soma-se isso ao contexto de uma economia neoliberal pautado em agendas com metas e indicadores de impacto social. O ápice é no decênio de 2000-2010, quando foram inauguradas mais 20 instituições universitárias federais e a partir de 2008 mais 39 Institutos Federais de Educação.⁹ Esta etapa de expansão ocorre junto com a consolidação do campo universitário e está desenvolvida principalmente na sessão 2.2 do trabalho.

Desta maneira se inaugurou um novo capítulo da história da educação superior no Brasil, pois a partir da LDBEN as IES privadas começaram a se expandir num ritmo bastante acelerado. Indicadores como número de matrículas, número de IES, e número de cursos, passaram a apresentar um constante crescimento da rede privada e uma redução proporcional da participação das instituições públicas. Em 2007, as IES particulares já representavam mais de 89% do total de instituições do país. Os dados mais atuais apontam, porém, para o encolhimento das IES privadas; em 2013 são 87% do total. Este processo de expansão do ensino será analisado com maior propriedade no tópico da consolidação do campo universitário.

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

⁹ Destaca-se, porém, que nos 39 casos de IF não houve criação de novas instituições e sim, fusão, integração, promoção de antigas Escolas Técnicas e Centros Federais. Cf.: Lei n.º 11.892, de 29 de dezembro de 2008 que cria Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

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

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

Em síntese, pode-se afirmar que a educação superior no Brasil se organiza de forma heterogênea, em universidades, centros universitários e faculdades, e que não traz a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão esta é característica exigida legalmente apenas para as universidades. O processo de expansão foi acompanhado de um viés privatista pois, apesar do Estado militar defender o ensino público como maneira de fortalecer e desenvolver o país, estava aliado aos grupos econômicos privados que ocuparam um espaço importante na educação superior brasileira. Por outro lado, o período neoliberal iniciado na década de 1990 apenas fortaleceu esta tendência.

2.2 CONSOLIDAÇÃO DO CAMPO UNIVERSITÁRIO E A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O Estado brasileiro passou a desenvolver uma política pública em prol da educação superior mais democrática principalmente após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O documento confere grande relevância à educação que é elevada à categoria de princípio e de direito social (artigo 6º), além de estar articulada com a proteção da cidadania e com a

dignidade da pessoa humana (artigos 205 e 3º) (GOMES, 2009, p. 2).¹⁰ No artigo 5º fica igualmente estabelecido que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao seu preparo para o exercício da cidadania e à sua qualificação para o trabalho (CURY, 2007a, p. 838-847; 2007b, p. 566-584). O ensino, por sua vez, deverá ser ministrado com base nos princípios de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, com coexistência de instituições públicas e privadas; garantindo-se a gratuidade e gestão democrática do ensino público (artigo 206, inciso I a VII) (CURY, 2002, p. 31).

Uma rede de instituições está organizada em regime de colaboração entre a União, os Estados e o Distrito Federal (artigo 211, § 1 a 4): à União, cabe a organização do sistema de ensino federal, custeando as instituições públicas federais e exercendo, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir iguais oportunidades e padrão mínimo de qualidade mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Destaca-se que os Estados e o Distrito Federal atuam principalmente no ensino fundamental e médio definindo formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização da educação obrigatória; e aos Municípios cabe a responsabilidade de atuarem, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil.

Embasado nos princípios gerais estabelecidos na Constituição a educação brasileira foi redesenhada pela LDBEN (Lei n.º 9.394 de 1996), que estabelece os níveis e modalidades da educação: 1) educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; 2) educação superior: graduação (licenciatura, bacharelado e tecnologia), pós-graduação *lato sensu* (especialização), pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), cursos de extensão e sequenciais.

Tratando-se da educação superior, as IES, de acordo com a Constituição, podem ser instaladas pelo poder público ou pela iniciativa privada: “Artigo 16. O sistema federal de ensino compreende: I – as instituições de ensino mantidas pela

¹⁰ Pensar em supra-constitucionalidade é aceitar que existem direitos incorporados ao ordenamento como decorrentes de um ideário humano em nível internacional; por este motivo são considerados como adiante da Constituição. Atualmente é comum entender o conjunto destes direitos humanos fundamentais como normas universais, que inspiram e condicionam as leis internas e os próprios ideais de sociedade. Incluem-se nesta categoria as noções de liberdade, igualdade, cidadania, soberania, república, democracia, etc. Tais direitos e garantias são compreendidos como aqueles intrínsecos ao homem e que devem ser, obrigatoriamente, não somente respeitados, como providos pelos os Estados Democráticos de Direito que optaram pelo modelo social-democrático (DALLARI, 2004, p. 35-37).

União; II – as instituições de educação superior criadas pela iniciativa privada; III – os órgãos federais de educação” (BRASIL, 1988). Deste modo estão organizadas conforme a sua natureza jurídica: pública ou privada.

Importante destacar que os integrantes da constituinte determinaram que a educação deixasse de ser uma concessão de Estado. A partir de 1988 passou a funcionar no regime de autorização e de avaliação da qualidade (artigo 209, inciso II). Assim, buscou-se instituir certa liberdade à educação, garantindo a coexistência de instituições públicas e privadas, convertendo a escola livre para a regular, desde que seguisse as diretrizes da educação nacional e se submetesse aos critérios e normativas da autorização e de avaliação da qualidade pelo poder público (GOMES, 2009, p. 19-20).

Públicas são as IES mantidas e administradas pelo Poder Público e se estratificam em Federais, Estaduais e Municipais. As privadas são mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas, podendo ser classificadas em: 1) Instituições privadas com fins lucrativos ou particulares em sentido estrito (instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado), e 2) Instituições privadas sem fins lucrativos, que podem ser: comunitárias, confessionais ou filantrópicas - artigo 20 da LDBEN (BRASIL, 1996).

A educação superior possui uma organização complexa e diversificada de IES, com diferentes tipos de cursos e programas, incluindo vários níveis de ensino, desde a graduação até a pós-graduação *lato e stricto sensu*. Afastando-se da sua classificação administrativa (pública e privada) o artigo 12 do Decreto n.º 5.773, de 9 de maio de 2006, estabelece que as IES sejam credenciadas pelo Sistema Nacional de Educação Superior e classificadas conforme sua organização acadêmica assim sendo: faculdades, centros universitários e universidades.¹¹

A IES deverá ser credenciada originalmente como faculdade, posteriormente centro universitário e universidade. O artigo 207 da Constituição dispõe que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988). Na LDBEN a universidade é mencionada no artigo 52 desta maneira:

¹¹ Cabe aqui observar que no Brasil atual não é possível haver um sistema único de educação, pois existe autonomia das IES e das Universidades Estaduais.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O segundo decreto apresenta itens complementares no seu artigo 11:

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

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

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

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

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

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

O Estado possui vários órgãos, notadamente do poder executivo, que são responsáveis pelo exercício de supervisão e fiscalização da atividade educacional. O Ministério da Educação é o mais importante deles. No que concerne às IES, a regulação é realizada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Ministro de Estado; a supervisão pela Secretaria de Ensino Superior do MEC (SESu), pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) e pela Secretaria da Educação a Distância (SEED). O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) possui função operacional nas políticas para a avaliação da educação.

Um importante documento em prol da educação foi lançado em 2000. Trata-se do *Plano Nacional de Educação 2001-2010 (PNE)* – Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Com fundamentos na LDBEN, faz um diagnóstico da situação brasileira e define políticas com objetivos e metas para o Estado em prol da promoção da educação. A primeira meta foi de prover, até o final da década (2010), a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da população com faixa etária de 18 a 24 anos. Diversos estudos descrevem o não cumprimento deste item.¹² O plano também previa ampliar a oferta de ensino público assegurando uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas do sistema. As metas estabelecidas pelo plano nunca foram cumpridas.

Importante destacar que após (quase) vinte anos da publicação do texto da LDBEN (Lei n. 9.394/96) a educação não foi objeto de mudanças significativas em seus aspectos ligados a concepção de educação, direito à educação, dever de educar e organização do sistema.

Políticas complementares foram desenvolvidas pelo governo para proporcionar o cumprimento das metas. Salienta-se, por exemplo, o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI),¹³ cuja meta global seria: “alcançar, gradualmente, ao final de cinco anos, a contar do início de cada

¹² Segundo a Revista Ensino Superior os estudos do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior de São Paulo (Semesp) e parecer da CM Consultoria, Ideal Invest e Hoper Educacional em Análise Setorial do Ensino Superior Privado no Brasil: tendências e perspectivas 2005-2010 (ENSINO SUPERIOR, 2008, p. 18).

¹³ Sobre o REUNI e PROUNI (GOMES, 2008, p. 23-52).

plano: 1) Taxa de conclusão média de noventa por cento nos cursos de graduação presenciais; 2) Relação de dezoito alunos de graduação por professor em cursos presenciais” (MEC, 2007, p. 12-14). Assim sendo, os indicadores são: 1) Taxa de conclusão dos cursos de graduação; 2) Relação de alunos de graduação presencial por professor.¹⁴

Destaca-se, ainda, a criação dos seguintes programas: Universidade para Todos (PROUNI), criado em 2004; Universidade Aberta do Brasil (UAB), criado em 2006; Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE),¹⁵ criado em 2007 e Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), criado em 2008. Ademais, da metodologia do FIES ampliou o número de participantes em 2010, após a flexibilização dos critérios exigidos para se ter acesso ao financiamento. Isso pode ser observado no gráfico 2 que resume o crescimento de contratos para o FIES.¹⁶

Com o fortalecimento do ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio foi possível selecionar candidatos para recebimento de bolsas integrais e parciais em instituições privadas. O PROUNI foi criado em 2004 e institucionalizado em 2005. É direcionado a atender os estudantes da rede pública de ensino com renda considerada baixa. Em onze anos o programa beneficiou mais de 2,5 milhões estudantes, sendo aproximadamente 1 milhão de indivíduos com bolsas parciais e 1,5 milhão de estudantes receberam o financiamento integral da sua formação.¹⁷ O gráfico 3 mostra um comparativo ano a ano do número de beneficiados pelo programa.

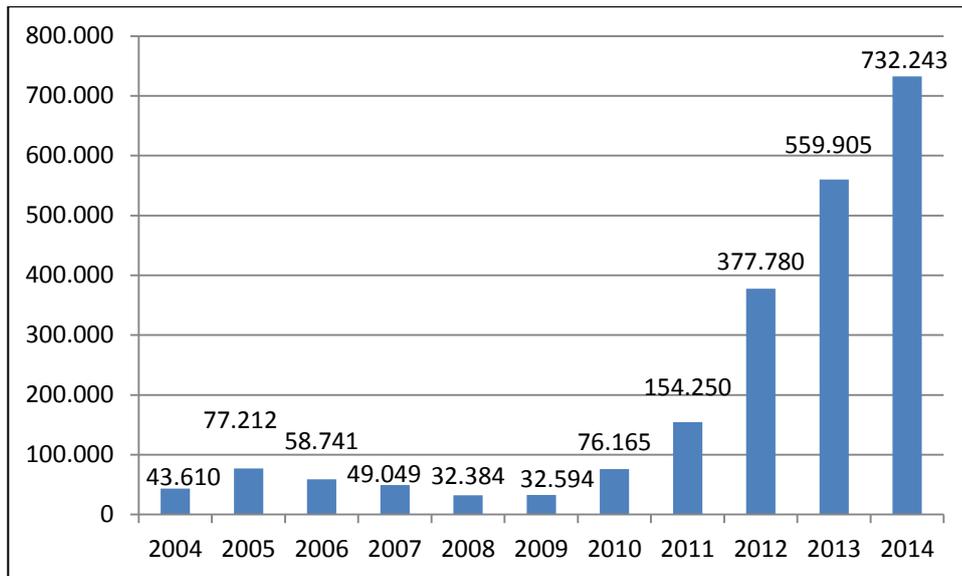
¹⁴ As diretrizes gerais do REUNI elaboradas pelo Grupo Assessor nomeado pela Portaria n.º 552 SESu/MEC, de 25 de junho de 2007, em complemento ao art. 1º §2º do Decreto Presidencial n.º 6.096, de 24 de abril de 2007. Seus integrantes são: Alex Bolonha Fiúza de Mello; Antônio Carlos Pedroza; Iguatemy Maria de Lucena Martins; Leandro R. Tessler; Luis Davidovich; Manuel Fernando Palácios da Cunha e Melo; Murilo Silva de Camargo; Naomar Monteiro de Almeida Filho; Orlando Afonso Valle do Amaral; Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha; Paulo Speller; Ricardo Siloto da Silva; Roberto da Silva Fragale Filho; Rodrigo de Araújo Ramalho Filho.

¹⁵ Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007. Ementa: “Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica”.

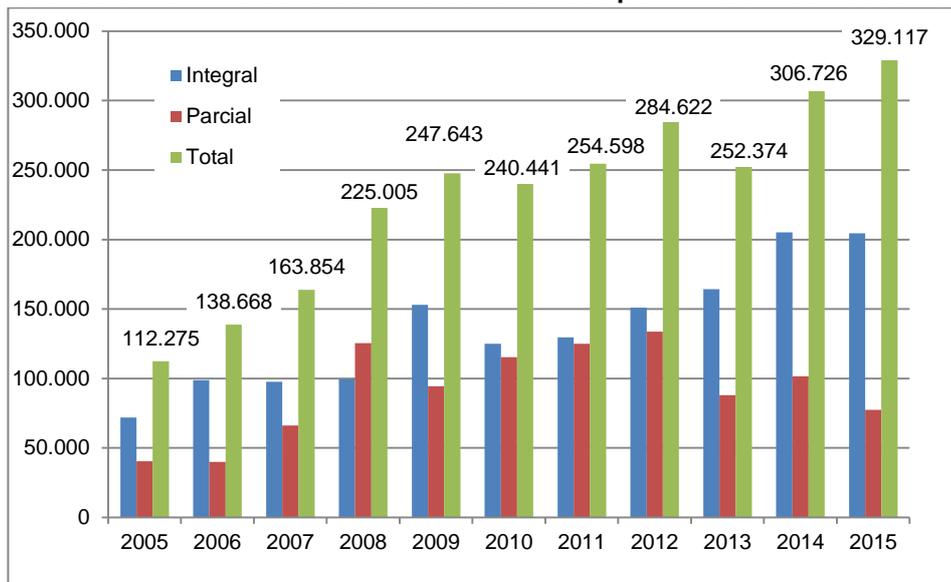
¹⁶ Processo de prestação de contas do FIES é anual. Trata-se de uma série de documentos que o MEC, juntamente com as secretarias de governo que administram o FIES, emitem com o objetivo de prestar contas da política efetivada. A série de documentos (2000 até 2014) pode ser encontrada na íntegra no portal do ministério:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14949&Itemid=1064>.

¹⁷ O processo de prestação de contas do PROUNI fica disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos>>

Gráfico 2: Número de Contratos do FIES de 2004 a 2014

FONTE: Elaborado pelo autor com base nos números apresentados pelo MEC

Gráfico 3: Número de estudantes beneficiados pelo PROUNI de 2005 a 2015

FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base nos dados do MEC

Tamanha alteração do campo da educação superior veio acompanhada pelo forte aumento da demanda da oferta do serviço público. A questão do financiamento desse nível de escolaridade vem chamando a atenção dos Estados nacionais e de organismos internacionais. Estima-se que a prestação de serviços educacionais movimente dois trilhões de dólares anualmente e este volume de recursos tem chamado a atenção de diversas empresas de capital privado com fins lucrativos. Por este motivo surgiu uma discussão a respeito da necessidade da regulamentação

comercial da educação no âmbito supra-nacional conforme o Acordo Geral sobre Comércio e Serviços (AGCS) da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Na OMC a educação é compreendida meramente como um serviço, nestes termos: “corre-se o risco da sua transformação em um processo de simples comercialização” (SIQUEIRA, 2004a, p. 155; SIQUEIRA, 2004b, p. 49). Como o investimento privado necessário à manutenção da educação superior em relação aos níveis médio e fundamental é notoriamente elevado, a questão ganhou importância especial, colocando a reforma da educação superior em pauta nas políticas da maioria dos países e, principalmente, nas políticas internacionais.¹⁸

É sobre a influência da OMC que a maioria dos Estados implementaram políticas de reformas pregadas pelo ideário neocapitalista e reduziram seus investimentos na educação. A educação superior foi ainda a que mais sofreu com esta influência, pois foi considerada como uma das grandes vilãs dos gastos públicos.

Nas políticas do Estado social a universidade era vista como um investimento público de crucial importância para o desenvolvimento da nação e o bem-estar. No modelo advindo do pensamento neoliberal, o financiamento da educação era entendido como oneroso e passou a ser visto como um problema para o equilíbrio econômico dos países (SGUISSARDI, 2003, p. 203; RIKOWSKI, 2003, p. 122).

As políticas públicas desenvolvidas para a educação pelo Brasil durante a décadas de 1990 e 2000 foram fortemente influenciadas pelo modelo neoliberal (GISI, 2004, p. 48).¹⁹ Apesar disso destaca-se que governo se posicionou contrário à

¹⁸ A concepção de educação superior da Organização Mundial do Comércio (OMC) – *World Trade Organization* (WTO) – encontra-se formulada nos seguintes documentos: 1) Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (AGCS) – *General Agreement on Trade in Services* (GATS), de 1995; 2) *Servicios de Enseñanza – Nota Documental de la Secretaría*, de 1998, 3) *Comunicação dos Estados Unidos*, de 2000, 4) *Comunicação da Austrália*, de 2001, 5) *Comunicação do Japão*, de 2002. Esses documentos se constituem em referências discursivas protagonizadas pela OMC para o campo da educação (BORGES, 2009, p. 84).

¹⁹ Pelo menos no plano do discurso os ministros da educação do Brasil tem se posicionado contra a mercantilização da educação. Cf.: *Educação e Globalização Educação é mercadoria ou patrimônio coletivo?*. do Ministro da Educação Tarso Genro na audiência pública da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (7/6/2005) Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/artigo_educglob080606.pdf>. Todavia em distinção com a prática política da ênfase a maneira eficientista e racionalidade do campo econômico. Exemplo disto é a preocupação com o custo/aluno.

regulação e à abertura do mercado internacional no AGCS na época (SANTOS, 2005, p. 9).²⁰

O fenômeno de expansão vivenciado pela educação possui uma característica comum em toda extensão da América Latina. De 1950 a 1994 o número de inscritos nas IES multiplicou-se vinte e seis vezes: de 270 mil alunos quase passando de oito milhões (YARZÁBAL, 2002, p. 39-43). Destaca-se que segundo o Censo da Educação Superior de 2013 o Brasil atingiu a marca de 7,3 milhões de estudantes matriculados em IES (MEC/INEP, 2014). Já o número de docentes na educação superior na América Latina multiplicou-se por 28, de 25 mil em 1950 passou para algo superior a 700 mil em 1994.

O Brasil contava com 109 mil docentes em 1980, passou para 131 em 1990, depois em 2000 para 175 mil e o Censo da Educação Superior publicado em 2013 aponta para aproximadamente 363 mil docentes em 2012 (MEC/INEP, 2013). Conseqüentemente, pode-se inferir que a maioria da professores da educação superior não recebeu a adequada formação pedagógica e não está capacitada para exercer este tipo de atividade.

Este aumento ocorreu devido ao crescimento da oferta de educação básica e secundária, decorrente das atrasadas políticas para o bem-estar social e do crescimento do setor industrial (YARZÁBAL, 2002, p. 39-43). Nos estudos sobre as reformas da educação superior Yarzabal (2002, p. 58) resume as mudanças impulsionadas pelos governos na América Latina:

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

²⁰ Marginson e Rhoades conceituam internacionalização como a globalização da educação superior, o desenvolvimento de sistemas educacionais integrados e as relações universitárias para além do controle do Estado. Estes teóricos conceituam “Capitalismo acadêmico”, identificada a partir de uma tendência global de privatização na educação superior, com destaque noção de lucratividade (MARGINSON, RHOADES, 2002, p. 281-309).

No Brasil o processo de expansão começou na segunda metade do século passado. Na década de 1960 o Brasil possuía cerca de 100 IES (MARTINS, 2004, p. 197) e em 2013 contabilizava um total de 2391 IES e mais de 32 mil cursos (MEC/INEP, 2014). O quadro a seguir quantifica o número de IES e as classifica em pública e privada.

Quadro 5: Evolução do Número de IES no Brasil de 1980-2013

ANO	TOTAL	PRIVADAS	PÚBLICAS	% PRIVADAS	% PÚBLICAS
1980	882	682	200	77,32	22,68
1981	876	618	258	70,55	29,45
1982	873	614	259	70,33	29,67
1983	861	615	246	71,43	28,57
1984	847	609	238	71,90	28,10
1985	859	626	233	72,88	27,12
1986	855	592	263	69,24	30,76
1987	853	613	240	71,86	28,14
1988	871	638	233	73,25	26,75
1989	902	682	220	75,61	24,39
1990	918	696	222	75,82	24,18
1991	893	671	222	75,14	24,86
1992	893	666	227	74,59	25,41
1993	873	652	221	74,69	25,31
1994	851	633	218	74,38	25,62
1995	894	684	210	76,51	23,49
1996	922	711	211	77,11	22,89
1997	900	689	211	76,56	23,44
1998	973	764	209	78,52	21,48
1999	1097	905	192	82,50	17,50
2000	1180	1004	176	85,08	14,92
2001	1391	1208	183	86,84	13,16
2002	1637	1442	195	88,09	11,91
2003	1859	1652	207	88,86	11,14
2004	2013	1789	224	88,87	11,13
2005	2165	1934	231	89,33	10,67
2006	2270	2022	248	89,07	10,93
2007	2281	2032	249	89,08	10,92
2008	2252	2016	236	89,52	10,48
2009	2314	2069	245	89,41	10,59
2010	2378	2100	278	88,31	11,69
2011	2365	2081	284	87,99	12,01
2012	2416	2112	304	87,42	12,58
2013	2391	2090	301	87,41	12,59

FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base nas Sinopses do Censo da Educação Superior²¹

No Brasil, a análise da série de censos realizados pelo INEP aponta o ano de 1996 como início de uma fase de crescimento vertiginoso. Os índices

²¹ Série de Censos da Educação Superior. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>

quantitativos foram mais que dobrados, o número de cursos cresceu 482% saltando de 6.644 em 1996 para mais de 32 mil cursos em 2013; o número de IES aumentou 259% saindo de 922 para 2.391; e o de alunos ascendeu 391% partindo de 1,8 milhões para 7,3 milhões de acadêmicos matriculados. O setor privado detém o controle absoluto dos dados quantitativos pois possui 74% dos alunos matriculados, 87% das IES e 89% das vagas disponíveis. Estes números representam o processo de privatização²² do campo acadêmico ocorrido no Brasil (MANCEBO; LÉDA, 2009; MANCEBO 2007; 2004a; 2004b; 2004c; ALMEIDA, 2006; DOURADO, 2011; 1997; SEGENREICH; CASTANHEIRA, 2009).

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

Ao analisar os processos de privatização da educação superior há que se destacar as especificidades da lógica do capital no campo educacional, sobretudo no que se refere ao fornecimento e ao financiamento da atividade. A dinâmica privatista no campo educacional caracteriza-se em três modalidades complementares, notadamente: “1) fornecimento público com financiamento privado (privatização do financiamento); 2) fornecimento privado com financiamento público (privatização do fornecimento); e 3) fornecimento privado com financiamento privado (privatização total)” (GENTILI, 1998, p. 75).

²² No tocante à complexidade do processo de privatização no campo educacional, Roberto Leher (2003, p. 92) alerta que “a privatização é um processo muito mais profundo do que os estudiosos e sindicalistas previam há duas décadas. Mais do que a cobrança de mensalidades *tout court*, invade todas as esferas da vida social, esculpindo um renovado território em que também a educação é *fast food*. Há confluência de interesses entre os grupos empresariais e suas entidades, o governo e os organismos internacionais” (LEHER, 2003; 2004, p. 867-891).

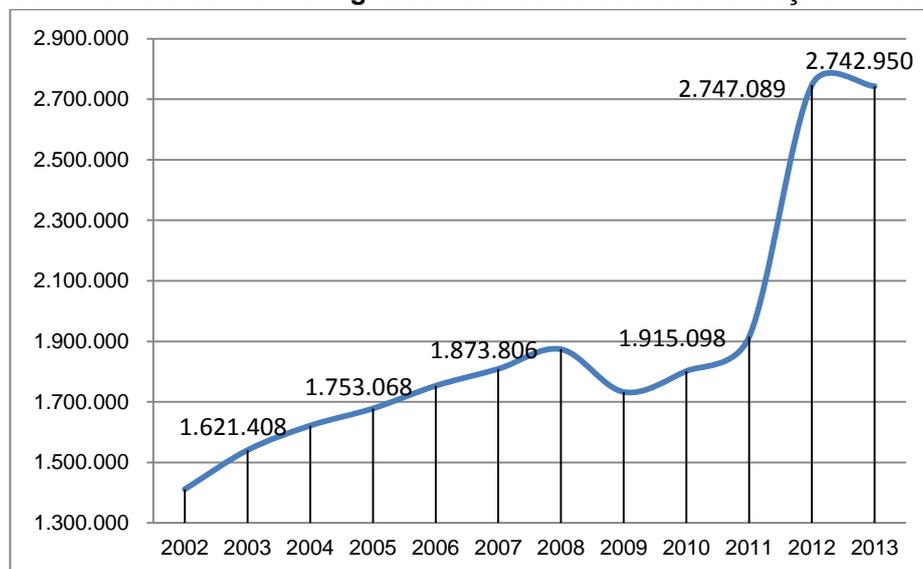
A esse respeito Dourado, Catani e Oliveira (2003, p. 23) sinalizam que essas políticas para educação superior no Brasil permitem:

[...] visualizar alguns movimentos, tendências e desafios no que concerne ao processo de democratização, privatização e massificação da educação superior, tendo por base a relação entre as esferas pública e privada; a implementação de um sistema nacional de avaliação (que oscila entre a flexibilização e a regulação/controlar); a mudança na identidade institucional das universidades e no padrão de gestão, bem como o reconhecimento e a institucionalização da educação superior como campo de estudo (DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2003, p. 23).

Conforme o Censo da Educação Superior, desde ano de 2006 indícios apontam para mais mudanças na educação, pois quase a metade (45%) do total de vagas se encontravam ociosas. O número total de alunos matriculados chegava a 7,3 milhões, mas apenas 10% da população havia cursado a educação superior; destaca-se que a média dos países da OCDE é de 26% (DOTTA, 2009).

Já em 2013, pouco desta situação se alterou. Neste ano foram ofertadas pouco mais de 5 milhões de vagas para mais de 13,3 milhões de candidatos. Todavia somente ingressaram na educação superior 2,7 milhões de novos alunos. Quase a metade (46%) das vagas permaneceram ociosas. No total foram efetivadas 9,9 milhões de matrículas sendo que 76% das matrículas estavam vinculadas a instituições privadas e somente 24% das matrículas eram em IES públicas (INEP/MEC, 2014).

Gráfico 4: Número de Alunos Ingressantes nos Cursos de Graduação de 2002 até 2013



FONTE: Elaborado com base na série de Censo da Educação Superior.

O gráfico 4 ilustra o tamanho da expansão: em 2002 pouco mais de 1,4 milhões de estudantes ingressaram na educação superior e, em 2013, 2,7 milhões; taxa de crescimento de 92% no período. Apesar da expansão ser uma das características principais da educação superior nas últimas décadas, as questões sobre o crescimento com qualidade e democratização do acesso continuam se apresentando como uma grande preocupação.²³

Trata-se de uma expansão calcada na inauguração de escolas que se transformam em faculdades. São instituições de educação superior particulares e não universitárias, portanto centradas na oferta de ensino sem o envolvimento com a produção de conhecimento pautada na pesquisa e extensão. Neste sentido resta o desafio de promover a expansão da educação superior garantindo o acesso à educação para todos e ao mesmo tempo criar mecanismos para a emancipação do cidadão e promoção da democratização da educação (BONETI; GISI; FILIPAK, 2013).

Consolidadas as principais características do campo universitário no Brasil, cabe discutir a construção da política pública de avaliação da educação superior numa perspectiva histórica. A próxima sessão abordará os diferentes grupos, programas e comissões de promoção de políticas e reformas na educação superior, notadamente: GTRU, PARU, CNRE e GERES. Apesar de não ter se efetivado como uma política pública, o PAIUB é entendido como a principal proposta de avaliação durante a consolidação do campo universitário. Aborda-se, ainda, a criação ENC (Provão) e por último é estudado o SINAES, levantando-se os principais argumentos da proposta e da política implantada.

²³ Isaura Belloni destaca que a preocupação com a expansão com qualidade e democratização do acesso estava presente desde de 1988 no Projeto de Lei n. 1258-C, documento que foi substituído pelo projeto de LDBEN - Darcy Ribeiro e aprovada como Lei n. 9394/96. A manobra buscava atender diretrizes neoliberais apresentadas pelo Banco Mundial. Cf.: BELLONI, 2008, p. 149-166.

3 AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Na relação existente entre o Estado, sociedade e instituições é que se instauram as políticas públicas de avaliação da qualidade da educação superior. Por sua vez, esta matéria é do Estado, ou melhor, do Poder Público que, teoricamente, deve estabelecer as regras que regulamentam o setor e garantem os critérios mínimos para o fornecimento da educação por meio de avaliação. A definição das atuais políticas para a educação superior decorreu de diversas discussões e propostas, inclusive estudos realizados em outros países e por organismos internacionais.

Desse modo, a políticas de avaliação da educação vem se tornando um tema permanente na pauta governamental e se apresentando como objeto de diversas autoridades no âmbito nacional e internacional. O presente capítulo apresenta o micro-campo das políticas em prol da avaliação da educação. Faz também a contextualização do processo de construção das políticas de avaliação da qualidade da educação no Brasil. O texto aborda a maneira metodológica como o Estado vem tratando a educação superior num recorte teórico que se inicia a partir da década de 1960 até a implantação do SIANES, que foi instituído em 2003.

3.1 OS GRUPOS, O PROGRAMA E A COMISSÃO PARA A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO SUPERIOR: GTRU, PARU, CNRES E GERES

Limitando-se à descrição dos principais fatos históricos que envolveram as políticas públicas de avaliação da qualidade da educação superior, percebe-se que a tratativa do tema não é recente. Um fato curioso ocorreu em 1934, mesmo ano em que foi promulgada a segunda Constituição Republicana do Brasil. A Carta (artigo 150) determinou como competência da União a tarefa de elaborar a LDBEN, cuja concretização se faria pelo Plano Nacional de Educação (PNE). No entanto Cury (1997, p. 104-105) descreve um sério equívoco decorrente desta instrução legal: a “União foi entendida como sendo o Poder Executivo, no caso o Ministério da Educação e Saúde Pública, que delegou esta função ao então existente Conselho Nacional da Educação, criado em 1931 por Francisco Campos”. Já em trâmite no Congresso Nacional, o PNE foi abortado devido ao Golpe de Estado de 1937, promovido por Getúlio Vargas que instaurou o Estado Novo.

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

Apoiando-se nos escritos de Marília Morosini (1997, p. 143), é possível destacar duas grandes funções, porém limitadas, que eram atribuídas às políticas de avaliação da qualidade da educação até meados da década de 1970: 1) manutenção do sistema e 2) mudança estratégica. A primeira consistia numa rotina anual que objetivava planejar o orçamento para distribuição de verbas e assim manter o sistema em funcionamento. Já a segunda ocorria diante da necessidade do governo promover mudanças nas políticas ou no sistema, para que permanecesse funcionando de maneira satisfatória. Este tipo de avaliação podia abranger somente um setor da educação superior ou, até mesmo, regiões do país que necessitassem de atenções específicas. Porém, é durante o regime militar (1964-1985) que a educação superior recebeu atenção especial do governo ditatorial, principalmente porque era onde persistiam os focos políticos de maior resistência ao golpe. Esta fase esteve marcada pelos acordos entre o MEC e a USAID e, ainda, por propostas realizadas pelo Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU), implantada pela Lei n. 5.540 de 1968. Ghiraldelli Júnior (2006, p. 115) relata este momento da seguinte maneira: “A resistência se transformou em ação audaciosa quando em 1968 várias faculdades foram tomadas pelos alunos [...] que instalaram cursos-piloto, procurando estabelecer formas de auto-gestão na condução administrativa e pedagógica dos estabelecimentos de ensino”.

Salienta Cury (1997, p. 104-105) que, na década 1960, a UNE – União Nacional dos Estudantes defendia uma proposta de se implantar um programa de avaliação da qualidade de ensino para todas as instituições, que deveria iniciar pelo processo de auto-reconhecimento (autoavaliação) numa concepção socrática de revelação de si e de superação. Mas é a partir da década 1980 que a discussão sobre a avaliação da qualidade da educação assume uma dimensão expressiva. A

educação superior se vê envolvida com o crescente aperfeiçoamento das técnicas de produção, com o desenvolvimento tecnológico acelerado e com o descobrimento de novos conhecimentos, mas principalmente devido às mudanças econômicas e a rearticulação do capitalismo é alterada a postura dos governos em relação a este tipo de ensino (GISI, 2003, p. 92).

É diante da necessidade de melhorar a qualidade e promover a modernização do setor que a avaliação ganha importância nas políticas de Estado. Destaca Morosini (1997, p. 143) que a incorporação desta característica foi resultante das políticas públicas para a educação desenvolvida no governo britânico gerido por Margaret Thatcher. Esta prática influenciou novas formas de avaliação da educação criadas em diversos países (DIAS SOBRINHO, 2002a, p. 30). Uma síntese cronológica (1961-2003) das principais políticas educacionais e de avaliação da qualidade no Brasil pode ser observada no quadro 6.

Quadro 6: Principais Alterações na Política de Avaliação da Educação Superior no Brasil entre 1961 até 2003

DATA	PROPOSTAS, LEIS E DOCUMENTOS LEGAIS
1961	• promulga-se primeira LDBEN (Lei n.º 4.024 de 20 de dezembro)
1964	• institui-se um acordo entre o MEC e a USAID
1965	• elabora-se o estudo denominado de Plano Atcon
1967	• extingue-se as cátedras e são criados os departamentos universitários (Decreto-Lei n.º 252 de 28 de fevereiro) • cria-se o GTRU (Decreto n.º 62.024 de 29 de setembro)
1968	• emite-se o relatório do GTRU, também denominado de Meira Mattos • promulga-se a Lei n.º 5.540 (de 28 de novembro) responsável pela reforma no ensino superior
1971	• promulga-se segunda LDBEN (Lei n.º 5.692 de 11 de agosto)
1973	• são criados os Grupos-Tarefa para examinar regimentos e currículos das IES (Portaria n.º 66, de 2 de outubro)
1975	• institui-se a verificação <i>in loco</i> da IES para a regulação do sistema (Portaria n.º 399 de 18 de agosto)
1976	• implanta-se a avaliação dos programas e cursos de pós-graduação da pela CAPES
1981	• inicia-se o debate sobre a avaliação pela ANDES
1983	• cria-se o Grupo Gestor de Pesquisa para o PARU

(Continua)

Quadro 6: Principais Alterações na Política de Avaliação da Educação Superior no Brasil entre 1961 até 2003

(Continuação)

DATA	PROPOSTAS, LEIS E DOCUMENTOS LEGAIS
1984	<ul style="list-style-type: none"> • divulga-se a proposta do PARU • finaliza-se as atividades do PARU
1985	<ul style="list-style-type: none"> • divulga-se a Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira • cria-se a CNRES (Decreto n.º 91.177 de 29 de março)
1986	<ul style="list-style-type: none"> • divulga-se o documento: Uma Nova Política Para a Educação Superior pela CNRES
1986	<ul style="list-style-type: none"> • cria-se o GERES (Portaria n.º 100 de 6 de fevereiro e Portaria n.º 170, de 3 de março) • divulga-se o Relatório do GERES
1987	<ul style="list-style-type: none"> • emite-se o ante-projeto de Lei GERES • realiza-se o Encontro Internacional sobre Avaliação do Ensino Superior • inicia-se o processo avaliativo na UNB
1988	<ul style="list-style-type: none"> • promulga-se a Constituição Federal de 1988 • realizam-se os eventos: Seminário sobre Avaliação da Universidade; Encontro Regional sobre Avaliação do Ensino Superior; Encontro da Região Nordeste sobre Avaliação da Universidade; Encontro Paulista sobre Avaliação no Ensino Superior • realiza-se um protesto contra a avaliação pela ANDES no Dia Nacional da Luta • inicia-se o processo avaliativo na UFPR e na USP
1989	<ul style="list-style-type: none"> • realiza-se o II Seminário Nacional ANDES "Trabalho Intelectual e Avaliação Acadêmica" • realiza-se o Seminário <i>Institutional Evaluation in Higher Education</i> pelo MEC com o apoio da <i>British Council</i> em Brasília
1991	<ul style="list-style-type: none"> • inicia-se o processo avaliativo na UNICAMP • cria-se o CINAEM
1992	<ul style="list-style-type: none"> • cria-se a Comissão de Especialistas de Ensino - CEE (Portaria n.º 287 de 10 de dezembro) • realiza-se o seminário de avaliação institucional da <i>British Council Mission</i> promovido pelo MEC
1993	<ul style="list-style-type: none"> • divulga-se a proposta de avaliação elaborada pela ANDIFES e a proposta do Fórum de Pró-Reitores sobre a criação de um programa de apoio à avaliação do ensino de graduação • cria-se a CNA (Portaria n.º 130 de 14 de julho) que divulga o Documento Básico – Avaliação das Universidades Brasileira • implanta-se o PAIUB (Edital n.º 1 - Diretrizes)
1994	<ul style="list-style-type: none"> • extingue-se o CFE e instaura-se o CNE
1995	<ul style="list-style-type: none"> • cria-se o ENC, também conhecido como Provão (Medida Provisória n.º 1.018 de 8 de junho) • promulga-se a Lei n.º 9.131 (de 24 de novembro) que estabelece a regulação da educação superior mediante a avaliação
1996	<ul style="list-style-type: none"> • atualiza-se e revisa-se a Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira • inicia-se a realização do ENC (Portaria Ministerial n.º 249 de 18 de março) • reforma-se o PAIUB e se estabelece o procedimento para a realização do ENC e ACO (Decreto n.º 2.026 de 10 de outubro) • promulga-se a Nova LDBEN (Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro)

(Continua)

Quadro 6: Principais Alterações na Política de Avaliação da Educação Superior no Brasil entre 1961 até 2003

(Continuação)

1997	<ul style="list-style-type: none"> • reformulam-se as exigências e as condições para autorização e credenciamento das IES (Portarias n.º 637, 638, 639, 640 e 641 de 13 de maio) • regulamenta-se o reconhecimento de cursos (Portaria n.º 877 de 30 de julho) • altera-se o PAIUB (Decreto n.º 2.306 de 19 de agosto)
1998	<ul style="list-style-type: none"> • reformula-se a metodologia de avaliação da CAPES • são completadas as instruções para o processo de regulamentação das IES (Portaria n.º 302 de 7 de abril)
1999	<ul style="list-style-type: none"> • são estabelecidas as exigências para renovação do reconhecimento dos cursos superiores (Portaria n.º 755 de 11 de maio)
2001	<ul style="list-style-type: none"> • reorganizam-se as IES do Brasil (Decreto n.º 3.860, de 9 de julho) • é estabelecido um conjunto de critérios e procedimentos para o processo de credenciamento da IES (Portaria n.º 1.465 de 12 de julho) • determinam-se os critérios para autorização de criação de cursos fora da sede para universidades (Portaria n.º 1.466 de 12 de julho)
2002	<ul style="list-style-type: none"> • divulga-se o Manual Geral de Avaliação das Condições de Ensino – ACE
2003	<ul style="list-style-type: none"> • cria-se a CEA (Portarias n.º 11 de 28 de abril e n.º 19 de 27 de maio) • divulga-se a proposta do SINAES

FONTE: Elaborado pelo próprio autor.

A Associação dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) é a responsável por iniciar um amplo debate sobre o assunto. Os docentes propunham uma avaliação da qualidade embasada em diretrizes com princípios éticos sustentada exclusivamente pelos seus pares, com o objetivo de constituição de um padrão mínimo de qualidade (RISTOFF, 2011, p. 37). Desde 1981, em todo o país, a ANDES vinha promovendo simpósios, reuniões, congressos e assembleias envolvendo a temática das políticas para reestruturação da educação superior. Mas foi durante a realização do V Congresso Nacional de Associações Docentes (CONAD), que ocorreu na cidade de Belo Horizonte em junho de 1982, que a ANDES aprovou e encaminhou ao MEC a primeira versão do seguinte documento: *Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira*. No mesmo ano, dando continuidade ao debate, a ANDES em conjunto com SBPC, Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) reuniram-se no Rio de Janeiro firmando um acordo de ação comum com base nos seguintes princípios:

- 1) manutenção e ampliação do ensino público e gratuito;
- 2) autonomia e funcionamento democrático da universidade com base em colegiados e cargos de direção eletivos;
- 3) estabelecimento de um padrão de qualidade para o ensino superior, estimulando a pesquisa e a criação intelectual nas universidades;
- 4) dotação de recursos públicos orçamentários suficientes

para o ensino e a pesquisa nas universidades públicas; 5) criação de condições para adequação da universidade à realidade brasileira; 6) garantia do direito à liberdade de pensamento nas contratações e nomeações para a universidade, bem como no exercício das funções e atividades acadêmicas, princípios sobre os quais se estruturou a *Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira* (ANDES, 2003, p. 4).

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

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

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

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

O PARU elaborou questionários que foram respondidos por estudantes, dirigentes universitários e docentes e acolheu igualmente estudos específicos para apreender o impacto da Lei n.º 5.540/1968 quanto à estrutura administrativa, à expansão das matrículas e à sua caracterização, à relação entre atividades de ensino, pesquisa e extensão, características do corpo docente e técnico-administrativo e vinculação com a comunidade.

Tratou, portanto, basicamente de dois temas: gestão e produção/disseminação de conhecimentos, utilizando-se de levantamento e análises de dados institucionais colhidos através de roteiros e questionários preenchidos por estudantes, professores e administradores (CEA, 2007, p. 22-23).

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

A avaliação do PARU [...], tem como foco a avaliação da gestão e da produção e disseminação de conhecimentos das instituições de ensino superior, utilizando como instrumento de coleta de dados questionários e roteiros respondidos por estudantes, professores e administradores deste nível de ensino. O PARU apresenta curta duração, de modo que, sem apoio do MEC, por não corresponder plenamente a seus interesses de regulação da educação superior, vigora até 1984. Muito embora represente importância indiscutível enquanto subsídio para reflexão a respeito da educação superior, não apresenta, contudo, recomendações legais e técnicas suficientes para concretização de um modelo de avaliação da educação brasileira (COELHO, 2005, p. 40).

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

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

especificidades para cada uma das modalidades (CNRES, 1985, p. 54-57). Porém, a proposta da CNRES, assim como o PARU, não correspondia às expectativas de avaliação e regulação do Estado, por isso o MEC criou o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), por meio da Portaria n.º 100 de 6 de fevereiro de 1986. O GERES foi instalado pelo ministro da educação Jorge Bornhausen por meio da Portaria n.º 170, de 3 de março de 1986.

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

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

O assunto qualidade da educação superior só voltou a ser retomado de maneira integradora por representantes da SESu/MEC, da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais (ANDIFES), da Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), do CRUB, da Associação Nacional de Universidades Particulares (ANUP) e o Fórum de Pró-Reitores de Graduação (FORGRAD) nos anos de 1993 e 1994. A partir de diversas audiências públicas realizadas, o então ministro da educação Murílio Hingel, criou a

Comissão Nacional de Avaliação (CNA), com o objetivo de estabelecer diretrizes e viabilizar a implantação do programa (RISTOFF, 2011, p. 37-38).

3.2 O PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (PAIUB) E O EXAME NACIONAL DE CURSO (ENC)

A CNA iniciou seus estudos partindo da proposta apresentada pela ANDIFES, produzida coletivamente e intitulada como *Documento Base*; este foi o texto original do PAIUB (DIAS SOBRINHO, 2002b, p. 110). O PAIUB, criado em 1993, sofreu alterações em suas características com os decretos n.º 2.026, de 10 de outubro de 1996, e n.º 2.306, de 19 de agosto de 1997, e da Portaria n.º 302 de, 7 de abril de 1998. A avaliação institucional deste programa abrangia diferentes dimensões do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão das IES, objetivando desenvolver um processo de aperfeiçoamento contínuo do desempenho acadêmico, do planejamento e da administração da instituição. Dias Sobrinho (2002b, p. 70) define o PAIUB como um programa que apresenta uma intencionalidade educativa, motivado pelo caráter formativo e que caracteriza o sujeito e o objeto da avaliação da seguinte maneira:

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

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

A fundamentação do PAIUB aponta para a necessidade de implantação de um projeto institucional que seja: a) um processo contínuo de desempenho acadêmico; b) uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária; e, c) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade. Os

princípios que fundamentaram este projeto incluem: a aceitação ou conscientização da necessidade de avaliação por todos os segmentos envolvidos; o reconhecimento da legitimidade e permanência dos princípios norteadores e dos critérios a serem adotados; o envolvimento direto de todos os segmentos da comunidade acadêmica na sua execução e implementação de medidas de melhoria do desempenho institucional. O objetivo geral do projeto é rever e aperfeiçoar o projeto acadêmico e sócio-político da instituição, promovendo a melhoria da qualidade e a pertinência das atividades desenvolvidas (MOROSINI, 1997, p 147).

O PAIUB sugeria três etapas para o processo de avaliação a ser desenvolvido em cada IES: 1) avaliação interna: subdivide-se em autoavaliação, realizada pela comunidade acadêmica do curso e na consolidação de dados, pela comissão avaliativa da instituição; 2) avaliação externa: realizada por pares acadêmicos de outras IES, profissionais da área, representantes de entidades científicas e profissionais e a representantes da sociedade; e 3) reavaliação e difusão dos resultados: revisão crítica de todo processo avaliativo, decisões a ser implantadas e publicação dos resultados. Nas palavras de Dias Sobrinho (1998, p. 144) o PAIUB:

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

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

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

Para o MEC ficou a responsabilidade de supervisionar o programa e repassar os recursos as IES estatais que tivessem o seu projeto de avaliação aprovados pela CNA. Neste mesmo ano foram cortadas as verbas para o PAIUB e as avaliações foram suspensas. Mesmo assim, muitas IES continuaram com seus programas próprios de avaliação interna e externa com diferentes graus de realização.

As políticas públicas de avaliação educacional ganharam grande destaque no período da gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1994-2001) e do ministro Paulo Renato de Souza, principalmente por ter inaugurado um sistema exclusivo para a avaliação da educação básica. Para a educação superior o MEC oficializou o Exame Nacional de Cursos (ENC), a Avaliação das Condições de Ensino (ACE) e o ranqueamento Nacional das IES (LEITE, 2005, p. 53).

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

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

O procedimento de avaliação obedecia a uma metodologia comum em todas as áreas, no entanto, garantia respeito à diversidade e as especificidades de cada curso. As visitas eram realizadas por professores com reconhecimento acadêmico e profissional, após terem recebido treinamento do MEC. O estabelecimento do

Ranking Nacional das Instituições de Educação Superior era feito por meio da junção dos resultados do ENC com o da ACE. Esta foi a principal metodologia de avaliação imposta pelo Estado às IES como forma de conceder o credenciamento ao sistema e reconhecimento dos cursos.

O PAIUB não foi oficialmente encerrado, somente relegado a um segundo plano pelo MEC no governo FHC. Uma breve comparação entre o PAIUB e o ENC é realizada por Jackson (2005):

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

Entende-se que a redução da avaliação e a verificação de conteúdos para fins de autorização de funcionamento das instituições é a base do ENC. Trata-se de uma concepção pedagógica de avaliação superada, todavia aplicada nos dias de hoje.

No ano de 2003 um novo grupo de especialistas foi constituído. A Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) foi criada pelo MEC com o objetivo de analisar, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação para educação superior, e

simultaneamente, elaborar uma revisão crítica nos instrumentos, metodologias e critérios adotados e, por fim, no prazo de 120 dias elaborar uma proposta para alteração do sistema da Avaliação da Educação Superior (ROTHEN, 2006, p. 113).

3.3 O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES): DO PAIDEIA AO ENADE

A CEA apresentou publicamente a síntese da proposta para o SINAES em 2 de setembro de 2003, posteriormente divulgada pelo INEP no documento intitulado: *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – da concepção à regulamentação*.²⁴ Resumidamente:

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

Oficialmente o SINAES é instituído pela Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, e tem seus procedimentos avaliativos regulamentados mediante a Portaria MEC n.º 2.051, de 9 de julho de 2004, já na gestão do ministro da educação Tarso Genro. O artigo 1º desta norma expõe como finalidades do SINAES:

[...] a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do

²⁴ Importante destacar que a publicação da lei de criação do SINAES é precedida da publicação do documento produzido pelo CEA. Tal fato propiciou o entendimento de que a lei foi decorrente direta da proposta da comissão. Todavia é notadamente distinto o conceito de avaliação do documento do CEA e da legislação. No original o entendimento da avaliação é formação e a legislação predominou a seleção e o controle.

aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (Lei n.º 10.861, 2004, artigo 1º).

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

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

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

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

Ainda em 2004, fundamentado nos estudos do CEA, a CONAES divulga dois documentos base do SINAES, intitulados: 1) *Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior* e 2) *Roteiro para a Avaliação Interna*. Estava destinado a todos os interessados pela avaliação da educação superior, mas principalmente ao INEP e as Comissões Próprias de Avaliação, os dois agentes que junto com a CONAES integram os órgãos avaliativos no SINAES. Suas atribuições são explicitadas no documento nos seguintes termos:

As atribuições da CONAES incluem: coordenar o processo de avaliação articulado e coerente em âmbito nacional e, definindo seus respectivos prazos, garantir a integração e coerência dos instrumentos e práticas da avaliação; estabelecer diretrizes para o recrutamento e capacitação de avaliadores; analisar os relatórios de avaliação consolidados pelo INEP e, a partir deles, elaborar pareceres conclusivos, encaminhando-os às instâncias competentes; integrar os instrumentos de avaliação e de informação; promover seminários, debates e reuniões nas áreas de sua competência; estimular a formação de pessoal para as práticas de avaliação da educação superior; assegurar a qualidade e a coerência do SINAES, promovendo o seu aperfeiçoamento permanente; oferecer subsídios ao Ministério da Educação para a formulação de políticas de educação superior de curto e longo prazo (CONAES, 2004, p. 18).

Ao INEP foram atribuídas as seguintes funções:

O INEP é o órgão responsável pela operacionalização dos processos coordenados pela CONAES, cabendo-lhe implementar as deliberações e proposições no âmbito da avaliação da educação superior, bem como produzir relatórios pertinentes para o parecer conclusivo a ser emitido pela CONAES que os encaminhará aos órgãos competentes (CONAES, 2004, p. 18).

As CPA's integram o sistema da seguinte maneira:

Cada uma das CPA é também parte integrante do SINAES, estabelecendo um elo entre seu projeto específico de avaliação e o conjunto do sistema de educação superior do País. Estas comissões, no desempenho de suas atribuições, serão responsáveis pela "condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP" [Lei n.º 10.861, art. 11]. Daí decorre o papel crucial das CPA na elaboração e desenvolvimento de uma proposta de auto-avaliação, em consonância com a comunidade acadêmica e os conselhos superiores da instituição (CONAES, 2004, p. 18).

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

As características fundamentais da nova proposta são: a avaliação institucional como centro do processo avaliativo, a integração de diversos instrumentos com base em uma concepção global e o respeito à identidade e à diversidade institucionais. Tais características possibilitam levar em conta a realidade e a missão de cada IES, ressaltando o que há de comum e universal na educação superior e as especificidades das áreas do conhecimento (CONAES, 2004, p. 5). [...] O objetivo central do processo avaliativo é promover a realização autônoma do projeto institucional, de modo a garantir a qualidade acadêmica no ensino, na pesquisa, na extensão, na gestão e no cumprimento de sua pertinência e responsabilidade social (CONAES, 2004, p. 10).

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

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

A regulação, como atributo próprio do Poder Público, que precede o processo de avaliação nas etapas iniciais da autorização e do credenciamento dos cursos. O processo de avaliação que se realiza autonomamente pela instituição de forma integrada e segundo suas diferentes modalidades. A regulação novamente, uma vez concluída a avaliação (após emissão de pareceres da CONAES), quando são aplicados os efeitos regulatórios – previstos em lei – decorrentes da avaliação (CONAES, 2004, p. 10-11).

Apesar de menos valorizado pelo mercado e pela mídia, o componente central do SINAES é a avaliação institucional. Trata-se de uma avaliação realizada em dois momentos: o primeiro é a autoavaliação realizada pela Comissão Própria de Avaliação, depois a avaliação externa realizada pelas comissões designadas pelo MEC, por fim a meta avaliação. Porém na AVALIES também serão considerados os resultados da ACG e do ENADE, assim como o Censo da Educação Superior, o Cadastro Nacional da Educação Superior e as informações da avaliação da CAPES. Os resultados das avaliações são expressos numa escala padrão de 5 níveis; os níveis 4 e 5 são considerados de altos desempenho, os níveis 1 e 2 são baixos e o nível 3 é o mínimo aceitável. Ressalta-se que é com base nestes resultados que é realizada a análise para concessão de credenciamento ou reconhecimento à IES; do mesmo modo ocorre com os cursos de graduação para autorização, reconhecimento ou renovação do reconhecimento (Portaria MEC n.º 2.051, 2004, artigo 32). O quadro a seguir esquematiza cronologicamente os documentos que

institucionalizaram as principais alterações realizadas na política pública de avaliação implantada pelo SINAES.

Quadro 7: Principais Alterações na Política de Avaliação da Educação Superior no Brasil entre 2003 até 2015

DATA	PROPOSTAS, LEIS E DOCUMENTOS LEGAIS
2003	<ul style="list-style-type: none"> • cria-se a CEA (Portarias n.º 11 de 28 de abril e n.º 19 de 27 de maio) e • divulga-se a proposta do SINAES
2004	<ul style="list-style-type: none"> • institui-se o SINAES (Lei n.º 10.861 de 14 de abril) e a CONAES (Decreto de 28 de maio - sem número) • divulgam-se os procedimentos do SINAES (Portaria n.º 2.051, de 9 de julho) • divulga-se o procedimento para realização do ENADE (Portaria n.º 107, de 22 de julho) • divulga-se o documento Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior elaborado pela CONAES (de 26 de agosto) • divulga-se o documento Orientações Gerais para o Roteiro de autoavaliação (interna) das IES elaborado pelo INEP e destinado a CPA • 1º edição do ENADE, início do primeiro ciclo de avaliação
2005	<ul style="list-style-type: none"> • divulga-se o primeiro calendário para a avaliação da IES (Resolução CONAES n.º 1 de 11 de janeiro) • divulga-se o procedimento para organização e execução das avaliações externas (Portaria n.º 31 de 17 de fevereiro) • suspende-se o recebimento de solicitação de credenciamento de universidades ao sistema (Portaria n.º 2.261 de 19 de junho) • 2º edição do ENADE
2006	<ul style="list-style-type: none"> • aprova-se e divulga-se o Instrumento para Avaliação dos Cursos de Graduação do SINAES (Portaria MEC n.º 563 de 21 de fevereiro) • aprova-se e divulga-se o procedimento para Avaliação Externa da IES: diretrizes e instrumento do SINAES (Portaria MEC n.º 300 de 30 de janeiro) • descreve-se as funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e cursos (Decreto Federal n.º 5.773 de 9 de maio) • reorganizam-se as IES • determinam-se os critérios e exigências para os Centros Universitários (Decreto n.º 5.786 de 24 de maio) • 3º edição do ENADE, fim do primeiro ciclo de avaliação
2007	<ul style="list-style-type: none"> • divulga-se um novo calendário para a realização das avaliações (Portaria normativa n.º 1 de 10 de janeiro) • descrevem-se os procedimentos de regulação e avaliação da EAD (Portaria normativa n.º 2 de 10 de janeiro) • 4º edição do ENADE, início do segundo ciclo de avaliação

FONTE: Elaborado pelo próprio autor.

(Continua)

Quadro 7: Principais Alterações na Política de Avaliação da Educação Superior no Brasil entre 2003 até 2015

(Continuação)

DATA	PROPOSTAS, LEIS E DOCUMENTOS LEGAIS
2008	<ul style="list-style-type: none"> • divulga-se o instrumento de avaliação exclusivo para autorização de cursos de graduação de medicina (aprovado pela Portaria n.º 474 de 14 de abril) • divulga-se o CPC e IGC (Portaria Normativa n.º 4 de 5 de agosto) • alteram-se as dimensões e pesos da avaliação externa das IES (Portaria n.º 1.264 de 17 de outubro) • 6º edição do ENADE
2009	<ul style="list-style-type: none"> • oficializa-se os resultados do IGC-2007, do Conceito ENADE-2007 e do CPC-2007 (Portaria n.º 296, de 17 de novembro) • oficializa-se os resultados do IGC-2008, do Conceito ENADE-2008 e do CPC-2008 (Portaria Inep n.º 27, de 20 de Janeiro) • 7º edição do ENADE, fim do segundo ciclo de avaliação
2010	<ul style="list-style-type: none"> • oficializa-se os resultados do IGC-2008, do Conceito ENADE-2008 e do CPC-2008 (Portaria Inep n.º 27, de 20 de Janeiro) • aprova-se o extrato para o instrumento de avaliação para reconhecimento dos cursos de graduação em Direito, Pedagogia, Medicina, Tecnologia, Bacharelados e Licenciaturas assim como Bacharelados e Licenciatura, na modalidade de educação a distância no âmbito do SINAES • designa-se a Comissão de Revisão dos Instrumentos de Avaliação dos Cursos de Graduação e IES, para operacionalização do SINAES e Comissão de Acompanhamento das Capacitações de Avaliadores do BASIs nos Instrumentos de Avaliação dos Cursos de Graduação e IES, na operacionalização do SINAES (Portaria n.º 386-387, de 27 de setembro) • 8º edição do ENADE
2011	<ul style="list-style-type: none"> • emite-se uma medida de cautela para a redução de vagas de Cursos de Direito - bacharelado - de IES com resultados insatisfatórios no CPC referente ao ciclo 2007-2009 (Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES/MEC), que, por meio do Despacho s/n, de 1º/6/2012, publicado no DOU de 2 de junho de 2011. • Cria-se a SERES – Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, subordinado ao MEC (Decreto nº 7.480/2011) • 9º edição do ENADE
2012	<ul style="list-style-type: none"> • 11º edição do ENADE, fim do terceiro ciclo de avaliação
2013	<ul style="list-style-type: none"> • 12º edição do ENADE, Início do quarto ciclo de avaliação
2014	<ul style="list-style-type: none"> • 13º edição do ENADE
2015	<ul style="list-style-type: none"> • 14º edição do ENADE, fim do quarto ciclo de avaliação

FONTE: Elaborado pelo próprio autor.

A aplicação da política de avaliação da qualidade educacional vem tomando o ENADE como único referencial para o processo de regulação e supervisão da educação superior, esquecendo-se da sua característica principal que é de possuir um caráter sistêmico e integrado. A implantação da política desconsidera a visão estrutural da avaliação e implanta três avaliações distintas, de curso, da IES e, principalmente, a dos alunos. Por isso parece oportuno e necessário destacar as diretrizes da CONAES quando são ressaltadas as finalidades essenciais da avaliação no SINAES. Assim sendo, pode ser observada certa discrepância existente entre “o ser” e “o deve ser” da política pública executada pelo Estado.

Tomando como partida a política de avaliação proposta pela CEA, a Lei do SINAES e as diretrizes do CONAES, e fazendo uma comparação com a efetiva realização, é possível perceber os caminhos incertos das políticas públicas de avaliação no sentido de efetiva realização do escopo de melhoria da qualidade da educação superior no Brasil.

Existe discrepância no entendimento da função da avaliação entre a proposta da CEA e a legislação que implantou o SINAES (Lei n.º 10.861). Na proposta defende-se que a função predominante é a formação das instituições, porém a legislação é preponderantemente para a supervisão e regulação da oferta do serviço de educação superior. Desse modo, a lei mantém a noção de Estado regulador presente no procedimento de avaliação anterior. Compete ao Estado avaliar e controlar as IES. Todavia, na proposta está explícita a ideia de instituição autônoma e que compete ao Estado interferir nos processos de avaliação mediante a oferta de apoio técnico às IES (ROTHEN; SCHULTZ, 2007, p. 171).

A CONAES está presente tanto na proposta quanto na legislação do SINAES. Na proposta a CONAES é o centro coordenador e executor do SINAES. Todavia, na Lei n.º 10.861 ficou designado para a CONAES somente coordenar e supervisionar as avaliações. Ao INEP ficou a responsabilidade de executar o processo de avaliação e ao MEC a responsabilidade pela divulgação final dos resultados. Importante destacar que foi retirado da Lei o apoio técnico às instituições previsto na proposta do CEA. Destaca-se que a descaracterização das atribuições da CONAES decorre da visão de que é função do Estado controlar e avaliar a IES.

4 EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DOS ESTUDANTES – ENADE

Nesta parte o texto faz uma análise da política desenvolvida no processo de implantação do SINAES. Toma como base o documento de proposição da política de avaliação elaborada pela CEA, assim como os documentos regulamentares emitidos para a operacionalização do SINAES. Objetiva comparar do ponto de vista teórico as principais diferenças entre a proposta apresentada e a política efetivada. O texto investiga as avaliações desenvolvidas pelo ENADE e descreve os indicadores de qualidade da educação superior, notadamente: ENADE, IDD e CPC. Com base nos resultados das avaliações conduzidas pelo ENADE, apresenta gráficos do desempenho dos cursos em nove edições (2004-2012) ou três ciclos. Reflete sobre o desempenho global dos cursos e especialmente sobre o último ciclo. Finalmente, realiza uma ponderação sobre o desempenho dos alunos na avaliação levando-se em consideração a categoria administrativa da IES: pública e privada, e ainda, a organização acadêmica: faculdade, centro-universitário e universidade.

4.1 O CONCEITO ENADE E OS INDICADORES DA QUALIDADE DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO

O ENADE é a parte do SINAES que se encontra em um processo mais desenvolvido, pois desde 2004 vem sendo aplicado e apresenta um rico conjunto de resultados. O exame acontece uma vez a cada três anos para cursos de graduação autorizados pelo MEC.²⁵ Os alunos eram selecionados por amostragem considerando os ingressantes e concluintes. Porém, a partir de 2009 o exame passou a ser aplicado para todos os estudantes ingressantes e concluintes dos cursos de graduação avaliados de maneira censitária.²⁶ Está operacionalizado por meio de quatro instrumentos de coleta de dados: 1) prova; 2) questionário de

²⁵ A partir de 2009 o ENADE passou a ser aplicado a todos os estudantes ingressantes e concluintes dos cursos de graduação avaliados. Segundo Portaria Normativa n.º 1, de 29 de janeiro de 2009, serão avaliados os cursos de graduação em Administração, Arquivologia, Biblioteconomia, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Comunicação Social, Design, Direito, Estatística, Música, Psicologia, Relações Internacionais, Secretariado Executivo, Teatro e Turismo, além de duas áreas novas: Estatística e Relações Internacionais.

²⁶ O ENADE teve a metodologia de seleção de alunos para a realização da prova alterada a partir de 2011. Os dados referentes à avaliação do ENEM passaram a compor os dados dos ingressantes no ENADE, dispensando-se os alunos ingressantes da realização da prova. Todavia os concluintes continuaram a ser compulsoriamente convocados para realização da prova de conteúdos gerais e específicos da formação.

impressões sobre a prova; 3) questionário socioeconômico; 4) questionário aplicado aos coordenadores de curso. E tem como objetivo técnico conferir os conteúdos e testar habilidades:

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

O questionário de impressão tem por objetivo verificar o posicionamento do estudante em relação à prova (formato, tamanho, nível de dificuldade, questões, etc.). O questionário socioeconômico visa compor um perfil dos estudantes avaliados e o questionário do coordenador busca colher informações a respeito da prova, do projeto pedagógico do curso e as condições gerais. O ENADE tem sua base na proposta da CEA denominada de PAIDEIA.²⁷

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

Algumas das características do ENC mantiveram-se no ENADE e ainda pode-se ressaltar: é um componente curricular obrigatório registrado no histórico acadêmico dos estudantes; os resultados individuais são disponibilizados somente para os alunos; os melhores desempenhos por área de conhecimento são premiados com bolsas de estudos;²⁸ simultaneamente ao exame são levantados dados referentes à prova, ao aluno, ao curso e à instituição; e está prevista a expansão gradativa do exame (VERHINE, DANTAS, 2005, p. 18).

²⁷ Neste sentido estudos sobre o documento original da CEA e a legislação implantada mostra a discrepância entre a proposta política e a implementação do SINAES (ROTHEN; SCHULZ, 2007, p. 163-180).

²⁸ Neste mesmo sentido algumas IES do setor privado “prometem pagar prêmio que varia de R\$300 a R\$600 aos alunos que participarem do ENADE se as instituições obtiverem boa nota no exame” (Folha de São Paulo. Caderno: Cotidiano. São Paulo, sexta-feira, 09 de novembro de 2007).

Os estudos sobre avaliação de Barreyro e Rothen (2006), e ainda, Rothen e Schulz (2007, p. 163), destacam importantes diferenças entre a proposta elaborada pela CEA e a sua concretização na Lei que instituiu o SINAES, conforme o quadro a seguir:

Quadro 8: Comparativo entre as Diretrizes da Proposta da CEA e a Lei do SINAES

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

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

Desde 2004 os resultados do ENADE permitiram a elaboração dos indicadores denominados de conceito ENADE e do conceito IDD (Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados), ambos pontuados pela escala padrão do SINAES, ou seja, de 1 a 5. O conceito do curso no ENADE é calculado a partir da média ponderada da nota padronizada da seguinte maneira: concluintes no componente específico com o peso de 60%; ingressantes no componente específico com o peso de 15%; e ingressantes em formação geral com o peso de 25%. Ainda há que se considerar que o item referente ao componente

específico corresponde a 75% da nota final, enquanto a prova que se refere à formação contribui com 25% da nota

Aqui reside uma questão importante, pois o ENADE possui duas provas, conhecimentos gerais e específicos, que são aplicadas aos ingressantes e concluintes. Ressalta-se que o cálculo do indicador é composto pelas médias das notas da prova específica dos alunos e possuem peso distinto (iniciantes valem 15% e concluintes valem 60% da nota final). Para a nota que contempla a formação geral o cálculo é feito em conjunto. Neste caso o desempenho dos estudantes ingressantes e concluintes possui o peso de 25%. A distribuição tem relação com a quantidade de questões na prova, pois das 40 questões 30 são para a avaliação da formação específica e 10 para a formação geral.

Além disso, a prova de formação geral busca perceber indícios referentes à capacidade do aluno analisar, sistematizar, criticar, deduzir, construir hipóteses, estabelecer relações, fazer comparações, detectar contradições, decidir e organizar ideias. Tratam-se de 10 questões, sendo 3 discursivas e 7 com opção de respostas com múltiplas escolhas e, segundo o manual de elaborações de itens para o ENADE, as questões devem utilizar de situações-problema, estudos de caso, simulações e interpretações de textos e imagens. Na parte discursiva busca-se perceber, além do conteúdo específico, aspectos como a clareza da resposta, a coerência e coesão da argumentação, utilização das regras gramaticais e vocabulário adequado.

Na avaliação da formação geral buscou-se contemplar alguns dentre os vários temas propostos na legislação relativa ao exame, dentre eles: sociodiversidade, biodiversidade, globalização, novos mapas sociais, econômicos e geopolíticos, políticas públicas, redes sociais, relações interpessoais, inclusão e exclusão digital, cidadania, além de outros problemas contemporâneos. (ENADE, 2005, p.9)

Segundo Simon Schwartzman (2008, p.10):

É simplesmente impossível medir todas estas coisas com três questões discursivas e sete questões de múltipla escolha. Para ser um mínimo de validade, uma prova que quisesse medir tudo isto deveria ter vários itens para cada uma das 25 competências listadas acima, cada um deles devidamente testado e validado. Feita sem qualquer metodologia clara, a prova se reduz, na prática, a uma medida impressionista de cultura geral, tal como a interpretam as pessoas responsáveis pela sua avaliação.

Ao contemplar uma prova com alunos ingressantes e concluintes de um mesmo curso ter-se-ia o objetivo de medir o quanto um curso adiciona de conhecimento ao indivíduo. Sendo assim, imagina-se que este cálculo poderia ser feito a partir da subtração simples da nota do ingressante do primeiro ano da nota do aluno concluintes. O ENADE faz a somatória das 3 provas (iniciantes prova específica + concluintes prova específica + prova de conhecimentos gerais). E ainda há uma questão para ser ponderada. Trata-se dos cursos que recebem “bons alunos”, ou seja, recebem alunos com maior bagagem de conhecimento e informação sem que de fato o curso contribua para o incremento deste capital cultural, porém acarretando em um desempenho positivo para as notas das provas.

São estes valores padronizados das médias das três provas – componente geral para todo o curso, e componente específico para ingressantes e concluintes – que são combinados, com pesos diferentes, para definir o valor do ENADE. Como é que o peso destas provas é definido? A nota técnica mencionada acima diz que os pesos são atribuídos “em consonância com o número de questões na prova, 30 e 10, respectivamente”, o que não faz sentido, já que o número de questões em uma prova é uma questão meramente operacional, e não diz nada respeito de sua importância ou peso relativo. Ao atribuir peso de 25% para a prova de competência geral, o ENADE aumenta ainda mais o bônus de pontos dados às instituições capazes de atrair alunos com mais cultura geral e capacidade de escrever, normalmente de condições socioeconômica mais altas, ficando somente 60% do conceito para os resultados obtidos pelos alunos ao final do curso (os outros 15%, inexplicavelmente, vêm dos conhecimentos específicos que os alunos iniciantes trazem para o curso). Isto significa que, hipoteticamente, um curso que tem nota máxima, 100, no exame final, mas recebe alunos de origem social mais baixa, sem nenhum conhecimento prévio de sua área de especialização e pouca cultura geral, ficaria com 60 no ENADE, em uma escala de 0 a 100; igual a um curso que só tivesse nota 20 na prova final, mas recebesse alunos de classe social mais alta, com mais cultura geral, que começariam com 40% da nota. (SCHWARTZMAN, 2008, p.10):

Já o IDD é um conceito comparativo gerado a partir do IDD Índice (com escala de -3 até +3). A nota técnica do INEP define que seu objetivo é:

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

O IDD é a diferença entre o desempenho médio do concluinte de um curso e o desempenho médio estimado para os concluintes desse mesmo curso e representa, portanto, quanto cada curso se destaca da média, podendo ficar acima ou abaixo do que seria esperado para ele baseando-se no perfil de seus estudantes (BRASIL, INEP, 2008).

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

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

Com base no ENADE e após a avaliação *in loco* seria atribuído um conceito ao curso, porém o MEC com a publicação da Portaria Normativa n.º 4, de 5 de agosto de 2008, oficializou o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) como um indicador de qualidade do curso. Sua notação segue a metodologia estabelecida pelo SINAES. Porém, como o próprio nome diz, é nota inicial (preliminar) que orienta a avaliação do curso *in loco*. Destaca-se que ocorre somente após a realização da avaliação do curso que será determinado o conceito final. O CPC veio ao encontro da regulamentação contida na Portaria Normativa n.º 40, de 12 de dezembro de 2007, que definia a suspensão da avaliação *in loco* para os cursos com conceito de curso superior a 3 e obrigatoriedade para os cursos com nota inferior (1 e 2) para a renovação do reconhecimento.

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

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

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

Quadro 9: Público Alvo e Função dos Indicadores do ENADE segundo o INEP

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

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

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

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

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

Estes são os dois problemas que justificaram a criação do CPC, garantindo a operacionalização e orientação do processo de realização da avaliação *in loco*. Os cursos que obtiveram notas satisfatórias ganharam o direito de abrir mão da visita, não manifestando o interesse pela a avaliação *in loco* (então a nota do CPC se torna definitiva). A prioridade foi dirigida para os cursos que indicavam sinais de deficiências: ou seja, os cursos com notas inferiores a 3 são obrigados a passar pelo processo de avaliação *in loco* para a verificação da qualidade e lançamento da nota definitiva para o indicador. Este procedimento viabilizou a execução da avaliação, pois o número de IES teve uma redução significativa.

Cita-se como exemplo a indicação dos CPC de 2208 cursos calculados pelo ENADE 2007, em que aproximadamente 25% dos cursos possuem qualidade duvidosa, ou seja, somente 508 cursos serão avaliados *in loco*. Com o CPC também foi possível garantir uma melhor homogeneização dos resultados do processo de avaliação *in loco*, pois uma análise da discrepância entre os resultados preliminar e final podem ser observados e identificados, garantindo um nível melhor de detalhamento do processo avaliativo e evitando um procedimento complacente por parte do avaliador. A obtenção do CPC é alcançada por meio da junção de três variáveis, sendo: 1) Variável insumos – 30%; 2) Variável ENADE – 40%; Variável IDD – 30% (BRASIL, INEP, 2008b).

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

Quadro 10: Composição da Variável Insumo (30%)

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

FONTE: BRASIL, INEP, 2008b

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

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

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

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

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

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

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

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

A aplicação da política de avaliação da qualidade educacional vem tomando o ENADE como único referencial para o processo de regulação e supervisão da educação superior, esquecendo-se da sua característica principal que é de possuir um caráter sistêmico. O ENADE se tornou o indicador que dispara o ciclo de avaliação e “a preocupação com o desenvolvimento institucional cede lugar à preocupação com o desempenho e, os efeitos regulatórios assumem papel de destaque nos processos de avaliação” (RIBEIRO, 2015, p. 156). A ênfase na regulação, mas principalmente no ENADE faz com se surjam visões equivocadas de qualidade da educação. São equívocos semelhantes aos produzidos pela avaliação conduzida no ENC – provão.

É um erro achar que a qualidade em educação pode ser medida por uma avaliação de desempenho de estudantes, avaliação de curso, e a incorporação de índices que permitem a classificação e formação de “rankings” de instituições e cursos. Além disso, soma-se ao problema a pura acreditação de que este tipo de ação promove o aprimoramento da qualidade da educação superior. Ao contrário, este tipo de avaliação favorece somente a competição por alunos, por recursos financeiros, por parcerias e por reconhecimento midiático.

A implantação da política desconsidera a visão estrutural da avaliação e implanta três avaliações distintas, de curso, da IES e, principalmente, a dos alunos. Por isso parece oportuno e necessário destacar as diretrizes da CONAES quando ressalta as finalidades essenciais da avaliação no SINAES:

[...] o SINAES recupera também as finalidades essenciais da avaliação: ultrapassa a simples preocupação com desempenhos ou rendimentos estudantis, buscando os significados mais amplos da formação profissional. Explicita a responsabilidade social da educação superior, especialmente quanto ao avanço da ciência, à formação da cidadania e ao aprofundamento dos valores democráticos. Supera meras verificações e mensurações, destacando os significados das atividades institucionais, não apenas do ponto de vista acadêmico, mas também quanto aos impactos sociais, econômicos, culturais e políticos. Aprofunda a ideia da responsabilidade social no desenvolvimento da IES, operando como processo de construção, com participação acadêmica e social, e não como instrumento de checagem e cobrança individual. Valoriza a solidariedade e a cooperação e não a competitividade e o sucesso individual (CONAES, 2004, p. 8).

Assim sendo, pode ser observada certa discrepância existente entre “o ser” e “o deve ser” da política pública executada pelo Estado. Tomando como partida a

política de avaliação proposta pelo CEA, a Lei do SINAES e as diretrizes do CONAES, e comparando com a efetiva realização, é possível perceber os caminhos incertos das políticas públicas de avaliação no sentido de efetiva realização do escopo de melhoria da qualidade da educação superior no Brasil.

4.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS DOS CURSOS AVALIADOS NO ENADE: 2004 A 2012

A análise foi realizada em 3 ciclos de avaliação do ENADE, com os resultados do ano de 2004 à 2012. Cada ciclo corresponde a três anos, assim sendo: 1) Primeiro Ciclo: 2004 a 2006, 2) Segundo Ciclo: 2007 a 2009 e 3) Terceiro Ciclo de 2010 a 2012. Cada ano corresponde a um grupo de áreas que engloba diferentes tipos de cursos de graduação. O Grupo 1, que foi avaliado em 2004, voltou a ser avaliado em 2007 e em 2010. O Grupo 2, que foi avaliado em 2005, voltou a ser avaliado em 2008 e em 2009. Por fim o Grupo 3, que foi avaliado em 2006, voltou a ser avaliado em 2009 e em 2012.

Importante destacar que conforme os ciclos que foram sendo implantados, cada área ou grupo passou a abarcar um número maior de cursos de graduação e de novas áreas. Considerando fundamental apontar a origem dos dados estruturados na análise aqui apresentada, destaca-se que as informações ficam disponíveis nos relatórios com os resumos dos resultados do ENADE em arquivo eletrônico.²⁹

A fonte dos dados elencados no tópico 4.2 tem como base as informações fornecidas pelo INEP. O relatório apresenta os resultados de todas instituições e cursos avaliadas na edição correspondente. A síntese apresentada em forma de gráficos foram elaboradas pelo autor do trabalho. Os gráficos estão estruturados conforme distribuição de frequência simples em porcentagem conforme a classe (Conceito: 1, 2, 3, 4, 5 ou SC) determinada pela avaliação.

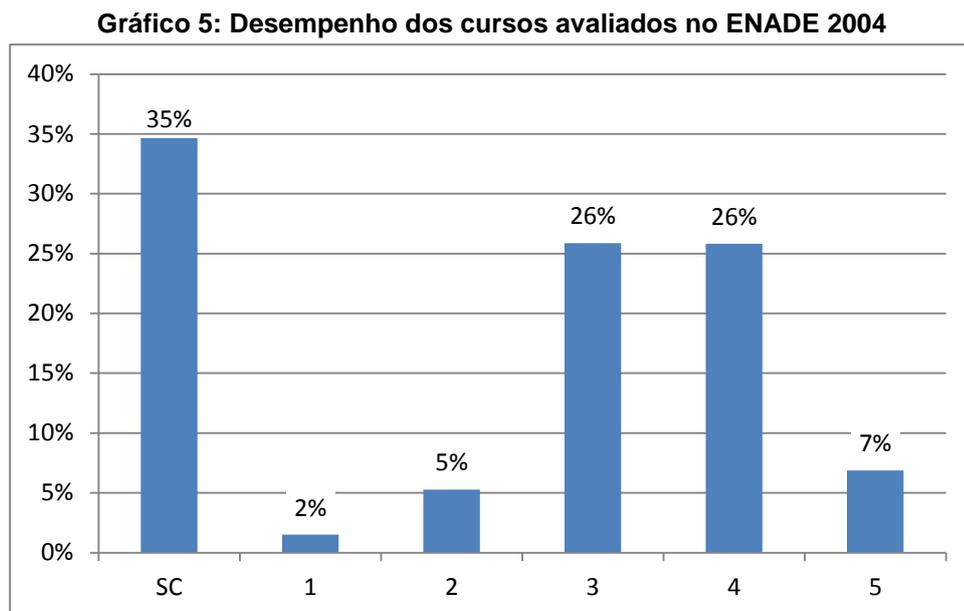
Além da análise de desempenho dos cursos avaliados em cada ENADE, ponderou-se sobre o desempenho das IES. Neste caso estratificou-se conforme o tipo de organização acadêmica: faculdades, centro-universitários e universidades, assim como por sua organização administrativa: públicas e privadas. Todavia,

²⁹ Informações disponíveis em: <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>> e sistematizadas em gráficos pelo autor.

ressalta-se que para este tipo de análise considerou-se apenas o 3º Ciclo de avaliação, correspondente aos anos de 2010 a 2012. Ressalta-se que todos os dados foram sintetizados de maneira global, demonstrando o desempenho dos cursos e IES no Brasil.

4.2.1 Primeiro Ciclo de Avaliação: 2004-2006

O primeiro processo de avaliação ENADE do ano de 2004 examinou o Grupo 1 com cursos de 13 áreas: Agronomia, Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Medicina, Medicina Veterinária, Nutrição, Odontologia, Serviço social, Terapia Ocupacional e Zootecnia. O desempenho do grupo pode ser percebido no seguinte gráfico:



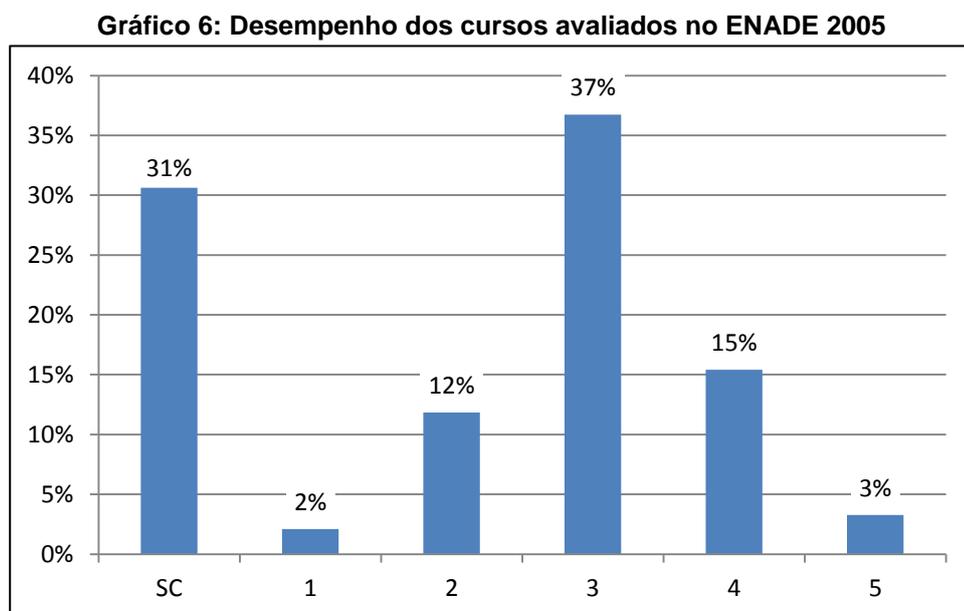
FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base no Resumo Técnico do INEP

O total de cursos analisados corresponde ao universo de 2184 cursos de graduação que se distribuíram da seguinte maneira:

- Conceito 1 – somente 33 cursos de graduação (representa 2% do total);
- Conceito 2 – 115 cursos (5%);
- Conceito 3 – 565 cursos (25%);
- Conceito 4 – 564 cursos (26%);
- Conceito 5 – 150 cursos (7%); e,
- Sem Conceito (SC) – 757 cursos (35%).

Na primeira edição do ENADE, 58% do total dos cursos classificou-se com nota satisfatória conceituada como 3 a 5; tratam-se de 1279 cursos de graduação que foram bem avaliados. Somente 7% do total (ou 148 cursos de graduação) apresentaram notas inferiores ao aceitável. A sigla SC é dada aos cursos de graduação que ficaram sem conceito ENADE. Isto ocorre principalmente quando não é possível estabelecer um cálculo do conceito. Pode-se citar o caso em que menos de dois estudantes concluintes selecionados participaram da prova. A mensuração leva em consideração o desempenho do aluno concluinte que está saindo da graduação e a maioria dos cursos são novos, desse modo ainda não tinham nenhum aluno na fase de conclusão do curso. A pouca idade da maioria dos cursos acaba denotando pouca maturidade ou consolidação fraca do grupo 1. Sem conceito ficaram 757 cursos de graduação ou 35% do total.

O segundo processo de avaliação ENADE do ano de 2005 examinou o Grupo 2 com cursos em 12 áreas: Arquitetura e Urbanismo, Biologia, Ciências Sociais, Computação e Informática, Filosofia, Física, Geografia, História, Letras, Matemática, Pedagogia, Química e Engenharia. O desempenho do Grupo 2 apresentou-se da seguinte maneira:



FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base no Resumo Técnico do INEP

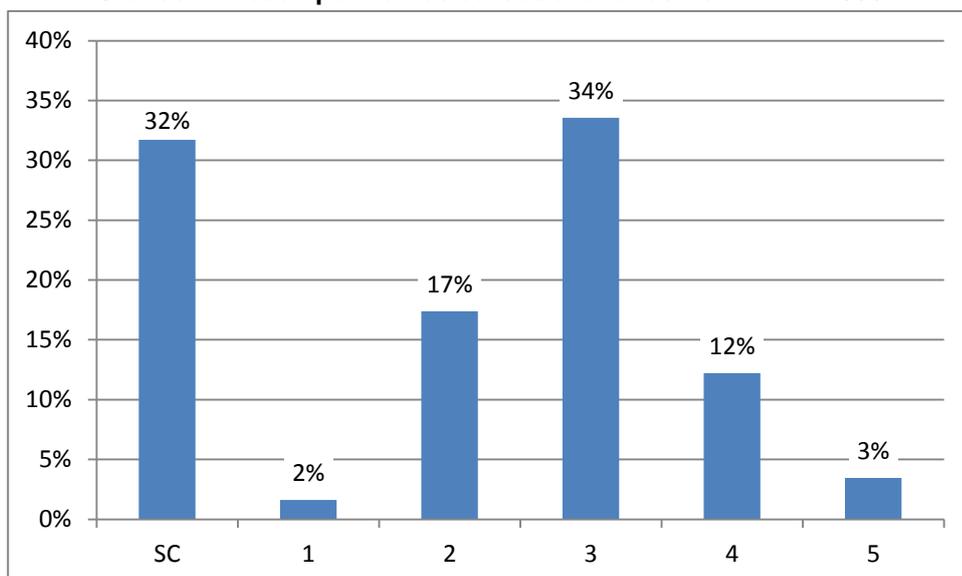
O número total analisado foi na ordem de 5511 cursos de graduação, correspondendo ao crescimento de 152% em relação ao ano anterior. O resultado do exame ficou distribuído da seguinte maneira:

- Conceito 1 – 116 cursos (2%);
- Conceito 2 – 653 cursos (12%);
- Conceito 3 – 2024 cursos (37%);
- Conceito 4 – 849 cursos (15%);
- Conceito 5 – 181 cursos (3%); e,
- Sem Conceito (SC) – 1688 cursos (31%).

O resultado apresenta 55% do total (ou 3054) dos cursos avaliados nesta edição com conceitos satisfatórios entre 3 a 5. A quantidade de cursos com nota abaixo do recomendado aumentou de 7% (148 cursos) em 2004, para 14% (769 cursos) em 2005. Seguindo o comportamento apresentando no Grupo 1, o Grupo 2 possui 31% (1688) dos cursos sem conceito determinado.

Encerrando o primeiro ciclo de avaliação, o terceiro processo de avaliação ENADE do ano de 2006 examinou o grupo 3 composto por cursos nas seguintes áreas: Administração, Biblioteconomia, Biomedicina, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Comunicação Social, Design, Direito, Música, Normal Superior, Psicologia, Secretariado Executivo, Teatro e Turismo. O desempenho geral dos cursos no exame se apresenta em gráfico distribuídos da seguinte maneira:

Gráfico 7: Desempenho dos cursos avaliados no ENADE 2006



FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base no Resumo Técnico do INEP

A análise foi realizada com 5702 cursos de graduação. O número é pouco superior ao da avaliação anterior – 2005, (em quantidade cresceu 4% - somaram-se mais 191 cursos de graduação). Os resultados apresentam-se distribuídos da seguinte maneira:

- Conceito 1 – 93 cursos (2%);
- Conceito 2 – 992 cursos (17%);
- Conceito 3 – 1913 cursos (34%);
- Conceito 4 – 697 cursos (12%);
- Conceito 5 – 198 cursos (3%); e,
- Sem Conceito (SC) – 1809 cursos (32%).

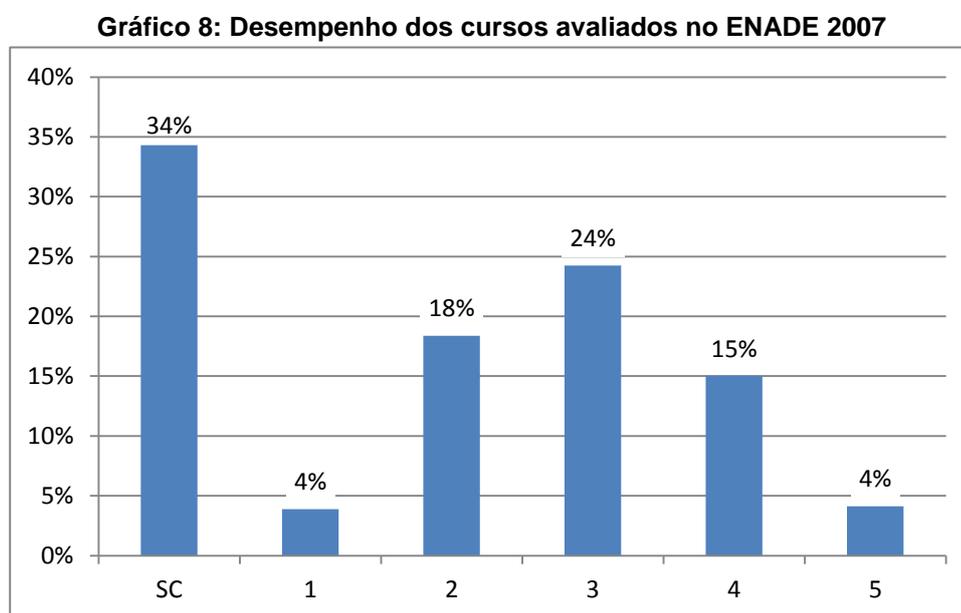
O número de cursos com resultado satisfatório manteve a taxa de 49%, com 2008 cursos sendo avaliados com conceito na faixa de 3 a 5. Do mesmo modo que o ano anterior (2005) a quantidade de cursos com nota abaixo do recomendado aumentou de 12% (769 cursos) em 2005, para 19% do total em 2006. Tratam-se de 1085 cursos de graduação que são considerados com desempenho inferior ao recomendado. Seguindo a tendência apresentada nos dois primeiros grupos possui 32% (1809) dos cursos sem conceito determinado.

Dois problemas principais despontaram nos resultados da avaliação de 2006 (que conclui o primeiro ciclo de avaliação do sistema): 1) crescente número de cursos com conceito inferior ao recomendado; e 2) acentuado número de cursos avaliados que se apresentam sem conceito.

O primeiro ciclo de avaliação foi encerrado com um universo total de 13397 cursos de graduação analisados. Resulta em 2002 cursos considerados com conceito inferior ao recomendado e 4254 cursos sem conceito, ou seja, o cenário após o primeiro ciclo de avaliação apresenta: 1) 15% do total dos cursos avaliados ficaram com conceito 1 ou 2 (abaixo do recomendado pelo sistema de regulação); e 2) 32% do total dos cursos avaliados não podem ser conceituados frente à metodologia adotada na construção da classificação (ou seja, neste caso a política foi inócua).

4.2.2 Segundo Ciclo de Avaliação: 2007-2009

Iniciando o segundo ciclo, o quarto processo de avaliação ENADE do ano de 2007 examinou novamente o Grupo 1 que abrange os cursos das áreas de Agronomia, Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Medicina, Medicina Veterinária, Nutrição, Odontologia, Serviço Social, Terapia ocupacional e Zootecnia. Para fechar o grupo o curso de biomedicina foi adicionado juntamente com dois cursos de Tecnologia Radiologia e Agroindústria. Os resultados apresentam-se no seguinte gráfico:



FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base no Resumo Técnico do INEP

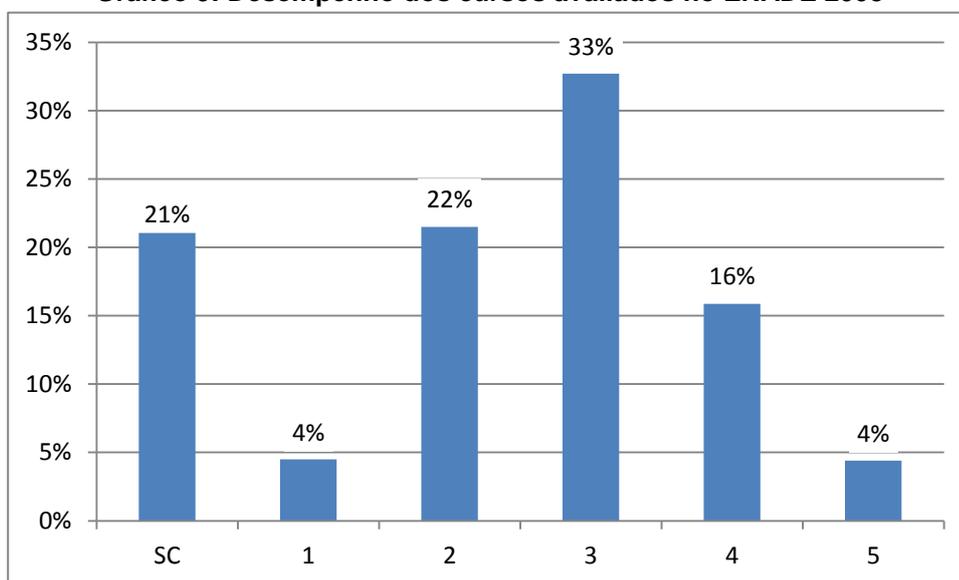
A análise foi realizada com mais de 189 mil alunos alocados³⁰ em 3238 cursos de graduação distribuídos da seguinte maneira:

- Conceito 1 – 126 cursos (4%);
- Conceito 2 – 595 cursos (18%);
- Conceito 3 – 785 cursos (24%);
- Conceito 4 – 487 cursos (15%);
- Conceito 5 – 134 cursos (4%); e,
- Sem Conceito (SC) – 1111 cursos (34%).

³⁰ Somente os relatórios a partir de 2007 passaram a contar com a quantidade de alunos participantes do exame.

Na análise do desempenho dos cursos destacam-se os seguintes pontos: 1) o crescimento do número total de cursos no grupo 1, que passou de 2184 em 2004 para 3228 em 2007, resultando no aumento de 49%; 2) a permanência do elevado número de cursos sem conceito, pois em 2004 haviam 757 cursos ou 35% do total sem conceito e em 2007 permaneceram 1111 cursos ou 34% do total sem conceito; e 3) o crescente número de cursos classificados com conceito inferior ao recomendado pelo sistema, em 2004 o número era 7% ou 148 cursos e em 2007 saltou para 22%, ou seja, 721 cursos do total não atendem as exigências mínimas para o funcionamento, pois contém conceitos abaixo de 3. Somente 43% (1406), ou seja menos que a metade dos cursos avaliados nesta edição atingiram nota satisfatória classificando-se com o conceito na faixa de 3 a 5. Apesar da edição de 2007 abrir um novo ciclo de avaliação dos cursos não houve mudança significativa no processo de realização da avaliação. Destaca-se o elevado número de cursos sem conceito que permanece alto em todas as avaliações do segundo ciclo. Em 2007 foi de 34%, em 2008 foi de 21% e em 2009 foi de 19%.

Gráfico 9: Desempenho dos cursos avaliados no ENADE 2008



FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base no Resumo Técnico do INEP

O quinto processo de avaliação ENADE do ano de 2008 examinou pela segunda vez o Grupo 2 constituído pelos cursos de graduação das áreas de: Arquitetura e Urbanismo, Biologia, Ciências Sociais, Computação e Informática, Filosofia, Física, Geografia, História, Letras, Matemática, Pedagogia e Cursos de

Engenharia e Tecnologia. O desempenho geral dos cursos pode ser observado conforme distribuição do seguinte gráfico 9.

A análise foi realizada com mais de 382 mil alunos alocados em 7329 cursos de graduação distribuídos da seguinte maneira:

- Conceito 1 – 329 cursos (4%);
- Conceito 2 – 1576 cursos (22%);
- Conceito 3 – 2396 cursos (33%);
- Conceito 4 – 1163 cursos (16%);
- Conceito 5 – 323 cursos (4%); e,
- Sem Conceito (SC) – 1542 cursos (21%).

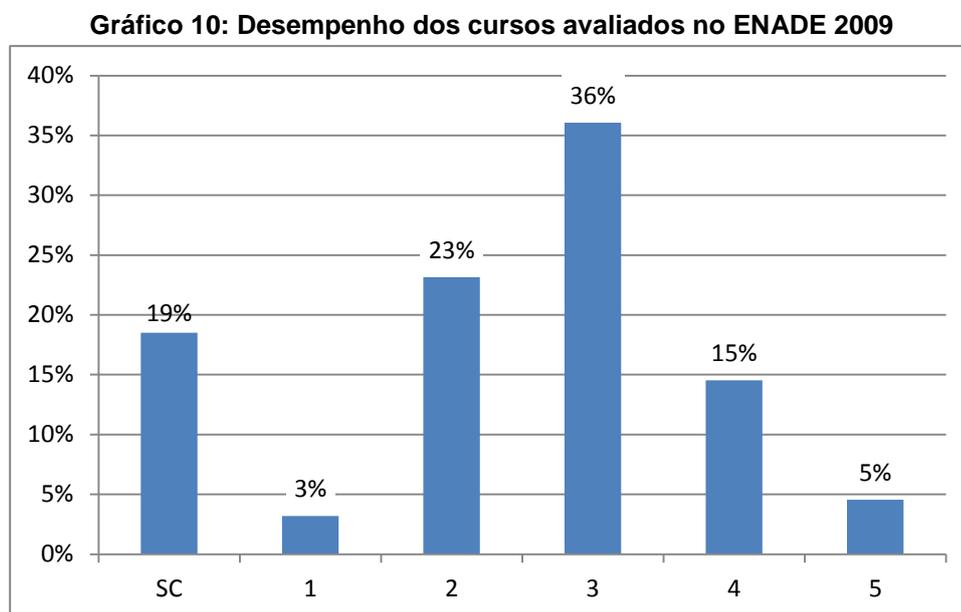
Referente à quantidade de alunos e cursos avaliados destaca-se a diferença maior que o dobro do Grupo 2, avaliado em 2008, em relação ao Grupo 1, avaliado em 2007. Participaram do ENADE em 2007 o total de 189 mil alunos alocados em 3238 cursos de graduação. Já em 2008 O total de alunos que participaram foi de 382 mil em 7329 cursos. O Grupo 2 é 102% maior que o Grupo 1 na quantidade de alunos e 128% maior na quantidade de cursos.

Comparativamente em relação ao ano de 2005 o Grupo 2 melhorou em 2008. O número de cursos sem conceito caiu para 21% do total ou 1542 cursos anteriormente (2005) era 31% do total ou 1688 cursos. Todavia o número de cursos avaliados com conceitos inferiores ao recomendado aumentou. Em 2005 o número de cursos mal avaliados representava 14% do total ou 769 cursos, em 2008, saltou para 26% do total ou 1905 cursos.

O crescimento do número de cursos classificados abaixo do recomendado foi na ordem de 148%. Entende-se que muitos cursos que se apresentavam sem conceito passaram a ser classificados com conceitos inferiores, notas 1 ou 2. Já o número de cursos com nota satisfatória foi de 53% do total, ou seja, 3882 cursos estão classificados com conceitos satisfatório na faixa de 3 a 5.

Encerrando o segundo ciclo, o sexto processo de avaliação ENADE (2009) voltou examinar no Grupo 3 os cursos das seguintes áreas: Administração, Arquivologia, Biblioteconomia, Ciências Contábeis, Comunicação Social, Design, Direito, Música, Psicologia, Relações Internacionais, Secretariado Executivo, Teatro,

Turismo e 5 tipos de Tecnologia. A análise do desempenho geral dos cursos pode ser realizada a partir do seguinte gráfico:



FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base no Resumo Técnico do INEP

A edição 2009 do exame foi realizada com mais de 324 mil alunos alocados em 6804 cursos de graduação distribuídos da seguinte maneira:

- Conceito 1 – 218 cursos (3%);
- Conceito 2 – 1575 cursos (23%);
- Conceito 3 – 2453 cursos (36%);
- Conceito 4 – 989 cursos (15%);
- Conceito 5 – 309 cursos (5%); e,
- Sem Conceito (SC) – 1260 cursos (19%).

A sexta edição do exame segue as características dos outros dois exames anteriores aplicados em 2008 e 2007 que correspondem ao segundo ciclo. O grupo 3, assim como os demais, obteve: 1) aumento do número de cursos em todos os grupos, 2) diminuição do número de cursos sem conceito, e 3) aumento do número de cursos sem a mínimas condições para o funcionamento.

Para este grupo, em 2006, foram avaliados 5702 cursos e, em 2009, o número aumentou para 6804 cursos; crescimento de 20% em relação a avaliação anterior. Assim como os demais grupos, a quantidade de cursos sem conceito baixou. Na edição de 2006, 32% do total dos cursos estava sem conceito e, em 2009, o número baixou para 19% do total. Ainda conforme já observado, o número

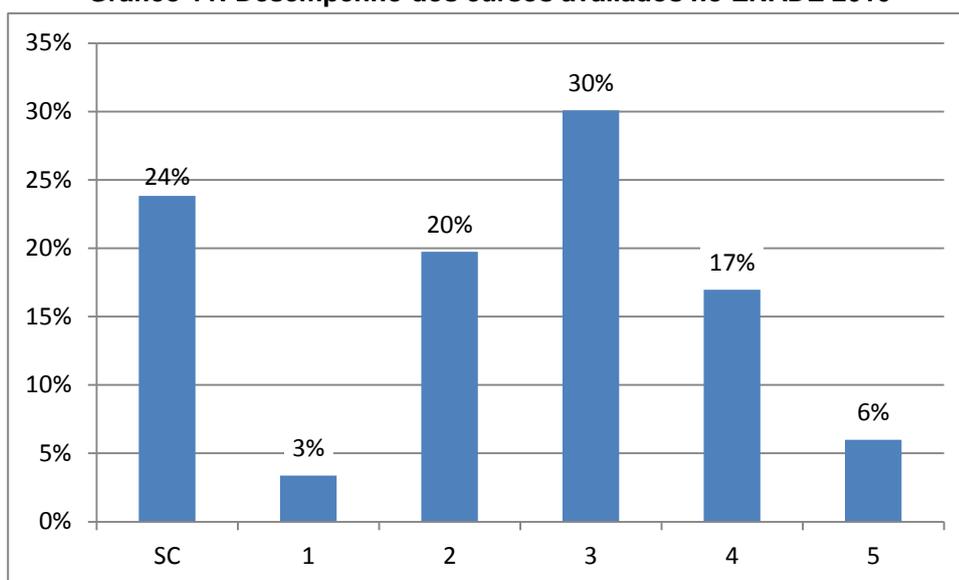
de cursos com notas inferiores ao recomendável aumentou significativamente: de 19% do total, ou 1085 cursos em 2006, para 26% do total, ou seja, 1793 cursos em 2009. Já o número de cursos avaliados satisfatoriamente foi de 3751 cursos, ou seja, 56% do total se classificaram com conceitos na faixa de 3 a 5.

No tocante à quantidade de alunos e cursos avaliados em cada um dos grupos durante o segundo ciclo observa-se: Grupo 1 – edição 2007 com 189 mil estudantes e 3238 cursos; Grupo 2 – edição 2008 com 382 mil alunos e 7329 cursos; Grupo 3 – edição 2009 com 324 mil acadêmicos e 6804 cursos. O total de cursos e alunos avaliados no segundo ciclo foi de: 895 mil alunos e 17371 cursos. O crescimento do número de cursos avaliados foi de 30% em relação o primeiro ciclo totalizando 13397 cursos.

4.2.3 Terceiro Ciclo de Avaliação: 2010-2012

Iniciando o terceiro ciclo, o sétimo processo de avaliação ENADE do ano de 2010 examinou pela terceira vez o Grupo 1 com os cursos das áreas de: Agronomia, Biomedicina, Educação Física, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Medicina, Medicina Veterinária, Nutrição, Odontologia, Serviço Social, Terapia ocupacional, Zootecnica e quatro cursos de Tecnologia Radiologia e Agroindústria. O desempenho geral dos cursos avaliados está apresentado no seguinte gráfico:

Gráfico 11: Desempenho dos cursos avaliados no ENADE 2010



FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base no Resumo Técnico do INEP

A análise foi realizada com mais de 346 mil alunos alocados em 3966 cursos de graduação distribuídos da seguinte maneira:

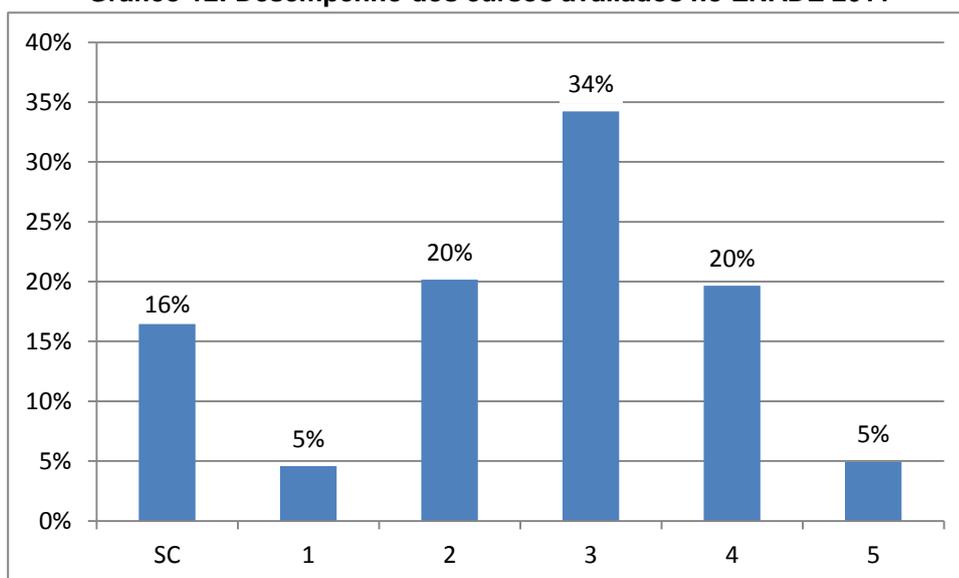
- Conceito 1 – 134 cursos (3%);
- Conceito 2 – 783 cursos (20%);
- Conceito 3 – 1193 cursos (30%);
- Conceito 4 – 673 cursos (17%);
- Conceito 5 – 238 cursos (6%); e,
- Sem Conceito (SC) – 945 cursos (24%).

O crescimento do número de cursos assim como a quantidade de alunos avaliados é marcante no Grupo 1. Todavia neste caso destaca-se que o crescimento do número de alunos avaliados no exame é demasiadamente maior que o de cursos. O crescimento do número de alunos avaliados no Grupo 1 foi na ordem de 83% e de cursos foi de 22% em relação a 2007.

A quantidade de cursos sem conceito cai de 34% em 2007 para 24% em 2010. Contudo, há um pequeno crescimento do número de cursos avaliados com conceitos insatisfatórios. Em 2007 somente 721 (ou 22%) dos cursos estavam conceituados com o inferior; já em 2010 foram 917 (ou 23%). O número de cursos avaliados satisfatoriamente em 2010 foi de 2104 cursos ou 53% do total avaliado.

O oitavo processo de avaliação ENADE do ano de 2011 examinou pela terceira vez o Grupo 2 com os cursos das seguintes áreas: Arquitetura e Urbanismo, Artes Visuais, Biologia, Ciências Sociais, Computação, Educação Física, Filosofia, Geografia, História, Letras, Matemática, Música, Pedagogia, seis tipos de Engenharias e oito de Tecnologias. Destaca-se que a partir desta edição a metodologia do ENADE teve alterações substanciais.

O exame a partir de 2011 deixa de considerar a avaliação dos estudantes ingressantes de cada curso. Porém adapta-se para calcular o conceito ENADE tomando como referência o desempenho do aluno matriculado em cada curso a partir do desempenho apresentado no ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio. A análise do desempenho dos estudantes pode ser realizada a partir do seguinte gráfico:

Gráfico 12: Desempenho dos cursos avaliados no ENADE 2011

FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base no Resumo Técnico do INEP

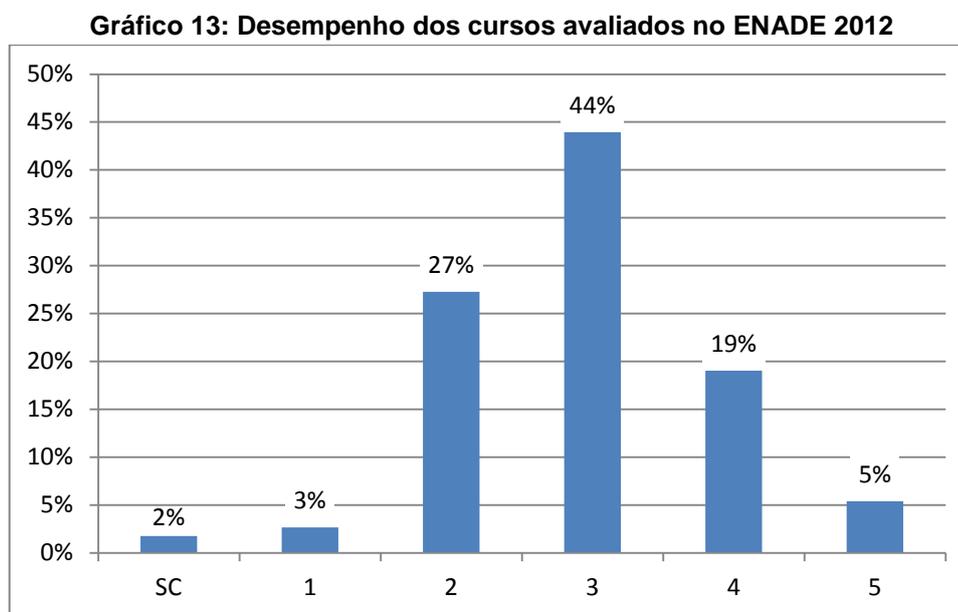
A edição de 2011 levou em consideração o desempenho de 588 mil alunos alocados em 7576 cursos de graduação distribuídos da seguinte maneira:

- Conceito 1 – 246 cursos (5%);
- Conceito 2 – 1528 cursos (20%);
- Conceito 3 – 2593 cursos (34%);
- Conceito 4 – 1489 cursos (20%);
- Conceito 5 – 374 cursos (5%); e,
- Sem Conceito (SC) – 1246 cursos (16%).

A partir da análise pode-se identificar pequeno crescimento na quantidade de cursos avaliados no Grupo 2. Em 2008 foram avaliados 7329 cursos e em 2011 foram 7576 cursos, com crescimento de 3%. Assim como o Grupo 1 o crescimento do número de participantes foi de 108%, ou seja saiu de 282 mil em 2008 e chegou em 588 mil em 2011. Em relação a avaliação do Grupo 2, em 2008, o número de cursos sem conceito diminuiu, saiu de 1542 (ou 21%) para 1246 (16%) em 2011. O número de cursos avaliados com insatisfatório cai de 26% (1905 cursos) em 2008 para 25% (1774 cursos) em 2011. Os cursos avaliados com conceitos satisfatórios cresceram no período de 2008 a 2011; de 53% (3882 cursos) para 59% (4456 cursos), atingindo o melhor resultado até então.

Encerrando o terceiro ciclo, o nono processo de avaliação ENADE do ano de 2012 examinou pela terceira vez o Grupo 3 que agrupa os cursos das seguintes

áreas: Administração, Ciências Contábeis, Ciências Econômica, Design, Direito, Jornalismo, Publicidade de Propaganda, Relações Internacionais, Secretariado Executivo, Turismo e 6 tipos de cursos de Tecnologias. O desempenho dos cursos está apresentando no seguinte gráfico:



FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base no Resumo Técnico do INEP

A edição do ENADE de 2012 avaliou o desempenho de 469 mil alunos alocados em 6306 cursos de graduação e os resultados estão distribuídos da seguinte maneira:

- Conceito 1 – 168 cursos (3%);
- Conceito 2 – 1719 cursos (27%);
- Conceito 3 – 2770 cursos (44%);
- Conceito 4 – 1199 cursos (19%);
- Conceito 5 – 339 cursos (5%); e,
- Sem Conceito (SC) – 111 cursos (2%).

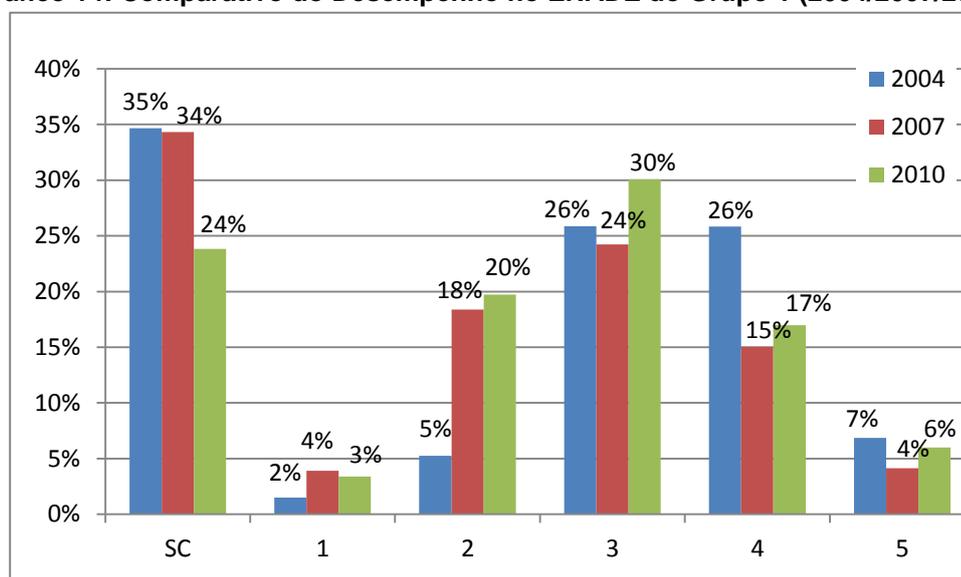
A quantidade de alunos no Grupo 3 aumentou 15% em 2012 em relação ao ano de 2009. Já a quantidade de cursos no grupo diminuiu de 6804 em 2009 para 6306 em 2012, com redução de 7%. Já o número de cursos sem conceito teve redução significativa em 2012, pois caiu 17 pontos percentuais. Saiu de 19% (1260 cursos) em 2009 para 2% (111 cursos) sem conceito determinado. Já o número de cursos com conceitos insatisfatórios aumentou de 26% (1793 cursos), em 2009,

para 30% (1887 cursos), em 2012. O cursos que tiveram o resultado satisfatório com conceitos na faixa de 3 a 5 representam 68% dos cursos avaliados nesta edição, totalizando 4308 cursos com desempenho satisfatório.

4.2.4 Comparação de Desempenho na Avaliação ENADE conforme o Grupo

A comparação de desempenho individualizada de cada grupo nos 3 anos pode ser observada nos 3 próximos gráficos. O primeiro analisa o desempenho dos cursos que compõem o grupo 1, conforme segue:

Gráfico 14: Comparativo do Desempenho no ENADE do Grupo 1 (2004/2007/2010)



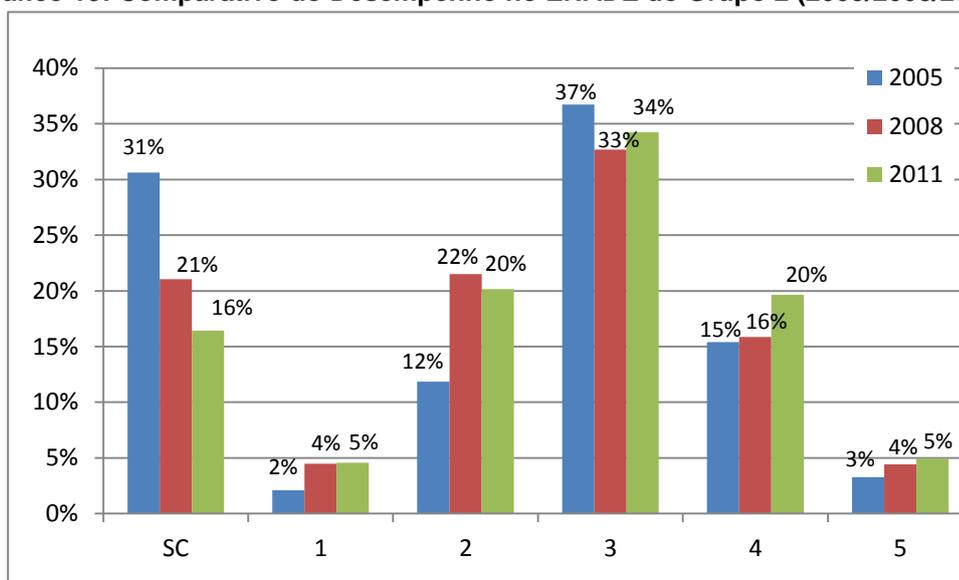
FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base no Resumo Técnico do INEP

O comparativo de desempenho do Grupo 1 (2004, 2007 e 2010) mostra que o número de cursos sem conceito começou a cair em 2010, resultando num aumento de quase todas as faixas, principalmente a do conceito 2. Em 2010 somente o número de cursos com conceito 1 teve queda (as demais classes tiveram aumento do número percentual). Observa-se que após a avaliação de 2004, quando os cursos com 3, 4 e 5 somavam-se 59%, os cursos tiveram uma queda de desempenho, pois só 43% tinham conceitos aceitáveis em 2007. Todavia, a partir de 2010 começou a haver recuperação. No mesmo ano a soma dos três melhores conceitos passou a somar 53% do total.

Outra característica importante do grupo 1 foi o crescimento do número de cursos e alunos participantes. Em 2004 participaram 2184 cursos, em 2007 foram

3238 cursos, e em 2010 foram 3966 cursos, representando um crescimento superior a 80%. O crescimento da quantidade de alunos foi de 189 mil em 2007 para 346 mil em 2010 (aumento de 83%). Na seqüência apresenta-se o desempenho dos cursos que compõem o Grupo 2, conforme segue:

Gráfico 15: Comparativo do Desempenho no ENADE do Grupo 2 (2005/2008/2011)



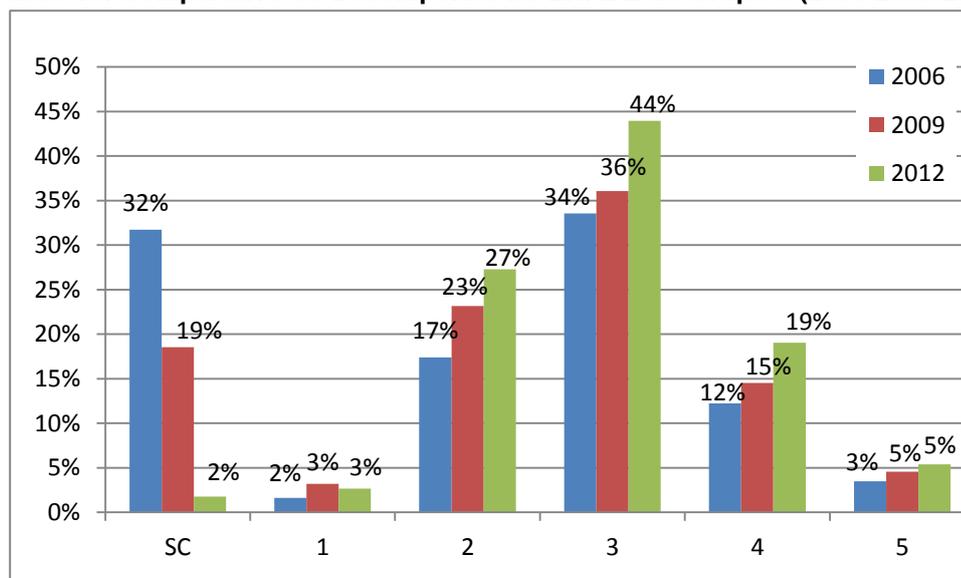
FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base no Resumo Técnico do INEP

O comparativo de desempenho dos cursos do Grupo 2 (2005, 2008 e 2011) mostra que os números de cursos sem conceito está caindo gradativamente a cada ciclo de avaliação. O número de cursos bem avaliados teve uma pequena queda e depois se recuperou; de 55% em 2005 desceu para 53% em 2008, mas subiu para 59% em 2011. O número de cursos que possuem conceitos inferiores ao recomendado cresceram no período analisado. Em 2005 eram 14% (769 cursos). Este percentual subiu para 26% (1905 cursos) em 2008 e ficou em 25% (1774 cursos) em 2011.

O Grupo 2 cresceu no número de cursos e de alunos avaliados no período. O número de cursos em 2005 era de 5511 cursos e em 2011 estava em 7576 cursos, com crescimento de 37%. O número de alunos avaliados no ENADE em 2008 foi de 282 mil e em 2011 eram 588 mil estudantes. O crescimento foi na ordem de 108%.

O número de cursos no período sai de 5702 em 2006 passando para 6804 em 2009, e reduzindo para 6306 em 2012. Porém, o número de estudantes avaliados cresceu de 324 mil em 2009 para 469 mil em 2012, com aumento de 45% no período. Por fim, apresenta-se o gráfico de desempenho do Grupo 3 nas três edições da avaliação, conforme segue:

Gráfico 16: Comparativo do Desempenho no ENADE do Grupo 3 (2006/2009/2012)



FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base no Resumo Técnico do INEP

Referente ao comparativo da avaliação dos cursos do grupo 3 (2006, 2009 e 2012) observa-se que foi o que teve melhor desempenho. A porcentagem de cursos sem conceito caiu de 32% em 2006 para 19% em 2009, e depois para 2% em 2012. Os cursos bem avaliados (conceito 3, 4 e 5) aumentaram de 49% (2808) para 56% (3751) e depois para 68% (4308) respectivamente.

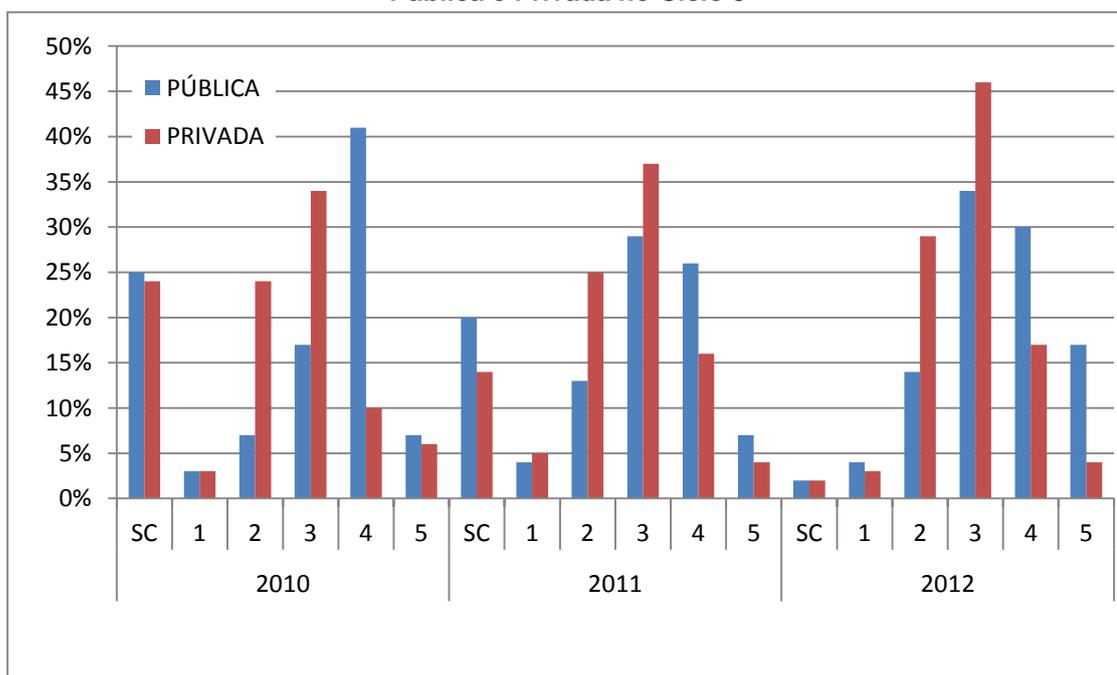
4.2.5 Análise de Desempenho dos Cursos das IES quanto à Categoria Administrativa e à Organização Acadêmica

Especialmente no terceiro ciclo (2010 a 2012) do ENADE foi objeto de mais duas análises quanto ao desempenho dos alunos. Verificou-se a distribuição do desempenho dos cursos de graduação por categoria administrativa (pública ou privada) e organização acadêmica (universidade, centro universitário e faculdades). Comparando os resultados dos cursos nas instituições públicas e privadas é possível verificar que nas três edições das avaliações deste ciclo o desempenho dos alunos de cursos das instituições públicas tem melhor resultado do que o

desempenho dos alunos de cursos das instituições privadas. No processo de avaliação do ano de 2010 os cursos avaliados com conceito 3, 4 e 5 significam 65% dos cursos das instituições públicas, enquanto apenas 50% dos cursos se encontram na mesma condição nas instituições privadas. No ano seguinte (2011) os cursos avaliados com conceito satisfatório nas instituições públicas caíram para 62%, todavia o percentual ainda permaneceu superior ao das IES privadas, que possuíam somente 57% cursos satisfatórios. No ano de 2012 a condição das IES públicas melhorou: 81% dos cursos apresentavam-se com conceitos satisfatórios e nas privadas a proporção também cresceu totalizando 67% dos cursos com conceito satisfatório. A análise comparativa do desempenho dos cursos no ENADE a partir da classificação por categoria administrativa pode ser observada no seguinte gráfico 17.

Na análise da condição dos cursos nas instituições por organização acadêmica (universidade, centro universitário e faculdade) observou-se que o desempenho das instituições universitárias é melhor que o das instituições dos tipos centro-universitário ou faculdades. Na avaliação de 2010 as universidades têm 65% dos cursos que são bem avaliados; os centros-universitários possuem 53%; e as faculdades somente 37%. Já o número de cursos sem conceitos em faculdades é superior ao número de cursos sem conceito em universidades e centros universitários.

Gráfico 17: Comparativo do Desempenho no ENADE das IES por Categoria Administrativa – Pública e Privada no Ciclo 3



FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base no Resumo Técnico do INEP

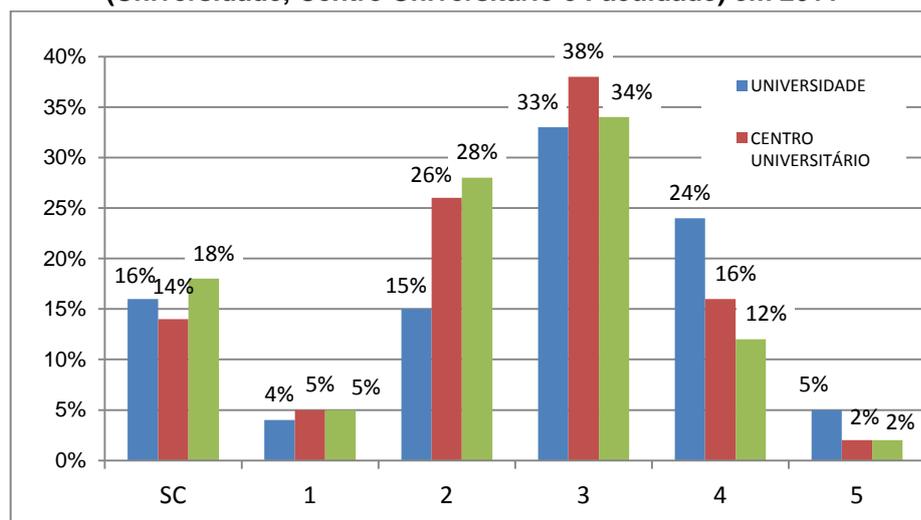
Ressalta-se que na rede nacional de instituições de educação superior a maioria das instituições são privadas. Algumas são de grande porte, como é o caso da maioria das universidades federais, cujo mantenedor é o Estado, outras são de médio ou de pequeno porte. Neste caso, normalmente são centros-universitários ou faculdades com fins lucrativos mantidas pela iniciativa privada. Como a regulação é realizada pelo próprio Estado, que também é mantenedor das grandes universidades, as conseqüências de uma eventual avaliação negativa não produzirão grandes conseqüências sobre a manutenção de seu funcionamento, embora afetem a sua imagem e prestígio perante a sociedade. Do mesmo modo, instituições privadas cujos mantenedores são grandes grupos empresariais, mesmo com a reputação abalada pela avaliação, podem reverter os efeitos negativos mediante uma eficiente estratégia de publicidade. Já os efeitos de uma suposta avaliação negativa sobre as faculdades privadas de médio ou pequeno porte podem ser mais intensos. Este fato pode ser devastador para a IES colocando em risco a sua própria sobrevivência institucional (RIBEIRO, 2015, p. 159).

Há um crescente número de instituições de pequeno porte que vem sendo incorporadas por grandes grupos econômicos internacionais. A título ilustrativo cita-se o caso do: 1) Grupo Cetec Educacional, *holding* com atuação no estado de São Paulo, que comprou da Faculdade Faetec e deixou de existir em dezembro de 2012; 2) Grupo carioca Estácio, que comprou o centro universitário paulista UniSeb em agosto de 2013; 3) Apollo Group, maior grupo de educação dos EUA, que anunciou sua entrada no mercado brasileiro e comprou 75% na participação da Sociedade Técnica Educacional Lapa (FAEL) no Paraná em julho de 2014; 4) Grupo Ser Educacional, que comprou o Centro Educacional e Desportivo Fase, mantenedora da Faculdade Santa Emília (Fase) de Olinda-PE e a Universidade Guarulhos (UnG) em São Paulo em dezembro de 2014; 5) grupo educacional americano DeVry, que comprou a Faculdade Ideal de Belém do Pará em dez 2014; e 6) Estácio Participações, que formalizou a compra da totalidade do Centro Educacional Nossa Cidade, com sede em Carapicuíba (SP) em julho de 2015.

A edição da avaliação ENADE de 2011 repete a condição favorável das universidades. Os cursos que foram avaliados com conceitos satisfatórios somam 62% do total de cursos examinados em universidades, 56% em centros universitários e apenas 48% das faculdades. As porcentagens de cursos sem

conceito determinado ficaram próximas nos três tipos de IES: 16% dos cursos em universidade, 14% dos cursos dos centros universitários e 18% dos cursos das faculdades não possuem conceitos definidos. O gráfico a seguir aponta o desempenho dos cursos no ENADE de 2011 conforme a organização acadêmica:

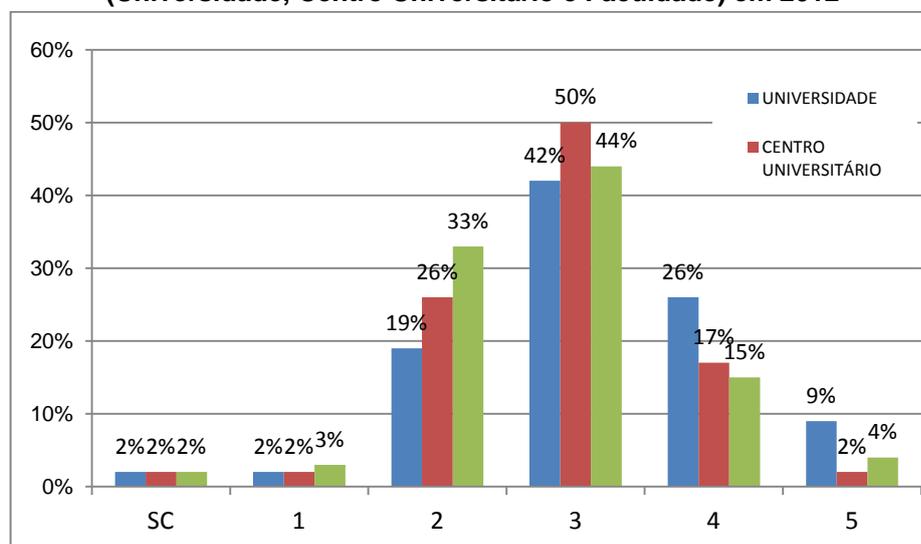
Gráfico 18: Comparativo do Desempenho no ENADE das IES por Organização Acadêmica (Universidade, Centro Universitário e Faculdade) em 2011



FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base no Resumo Técnico do INEP

Na última edição analisada (2012) as instituições do tipo universidade demonstram o melhor desempenho. Foram avaliados satisfatoriamente 77% dos cursos das universidades, 69% dos cursos dos centros universitários e 63% dos cursos das faculdades.

Gráfico 19: Comparativo do Desempenho no ENADE das IES por Organização Acadêmica (Universidade, Centro Universitário e Faculdade) em 2012



FONTE: Elaborado pelo próprio autor com base no Resumo Técnico do INEP

É importante destacar que o número de instituições privadas é maior que o de instituições públicas. Em 2012 o número total de instituições era de 2416, sendo 2112 (87%) instituições privadas e 304 (13%) instituições públicas. Do mesmo modo quando se analisa a proporção de instituições que estão organizadas academicamente como universidade é apenas 8% (193) das instituições, centro universitário é 6% (139) do total; e a maioria absoluta é de faculdades 86% (2084) do total.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral da tese foi analisar a efetividade das políticas públicas de avaliação da educação superior no Brasil para a promoção da formação humana. Na primeira parte, capítulo de caráter teórico-introdutório, buscou-se criar os alicerces para a construção metodológica da tese. Desse modo, buscou-se evidenciar os principais pressupostos que delimitam a amplitude da pesquisa. A investigação se orientou sob a óptica do campo da política educacional mediante a suposição da existência do micro-campo da política pública de avaliação da qualidade da educação superior no Brasil.

Apontou-se os principais agentes que contribuem influenciando no que se materializa como qualidade da educação. Apesar de mostrar a complexidade e a existência de múltiplos referenciais para a qualidade em educação, a tese buscou, principalmente, tratar a relação do Estado com a avaliação da educação no âmbito das políticas públicas. Por este motivo trabalhou-se com os principais agentes que representam as políticas de Estado e tratou-se das influências de organismos internacionais com interesses multilaterais nas políticas para educação.

Referente às delimitações teóricas, o trabalho aproximou-se da concepção de educação de Theodor Adorno a partir do entendimento de que a educação deve ser um processo de emancipação do cidadão. Defendeu-se a avaliação emancipatória dentro de uma abordagem transformadora como via para a garantia do direito à educação com qualidade. Acredita-se que educação com qualidade está expressa na concepção de direito à educação, inclusive como um princípio constitucional. Foi destacado que qualidade da educação na perspectiva emancipadora vai além dos critérios impostos pelo campo econômico; uma vez que estes são apresentados como conservadores e ligados a uma política liberal baseada em uma política educacional hegemônica e em uma concepção de avaliação eficientista.

Nestes termos, a educação de qualidade é aquela compreendida como um meio para emancipação humana e social; ademais, tem como objetivo a formação de cidadãos capazes de construir uma sociedade fundamentada nos princípios da democracia, da justiça social, da igualdade e do interesse público.

A investigação sobre a política de avaliação da educação superior demonstrou que a definição de qualidade por si mesma é uma tarefa demasiadamente difícil. Não existe nenhuma caracterização universalmente aceita de qualidade na educação. A heterogeneidade das instituições, programas e cursos faz com que a medição da qualidade seja inerentemente complexa. Exemplo disso são os indicadores de qualidade para uma universidade de pesquisa que não são, ou pelo menos não deveriam ser, compatíveis às instituições do tipo faculdade que se dedicam exclusivamente ao ensino.

Foi apresentada a produção acadêmica especializada do campo científico da educação centrada nos estudos sobre a relação entre qualidade e educação, principalmente em teses e dissertações. Observou-se que os estudos não conseguem extrapolar a concepção conservadora de qualidade da educação. Tratam-se, na maioria, de relatos de casos episódicos, de sistemáticas de exames e de relatórios de avaliação. Ressalta-se que podem servir para a promoção da importância do estudo do conceito do termo qualidade aplicado às políticas para a educação, contudo não servem muito para se construir conhecimento sobre os processos e práticas que promovam uma educação com qualidade. No campo acadêmico existem poucas evidências disponíveis para avaliar o impacto, que muitos consideram positivo, das tentativas para se implementar qualidade em educação, notadamente na educação superior. Entretanto insiste-se em pregar a necessidade da qualidade na educação como algo dogmático. Tal efeito acaba resultando na consolidação de um discurso técnico em prol da qualidade, que muitas vezes omite a natureza social e política da educação. Nesse sentido denota-se o surgimento de um mito do princípio da qualidade da educação, uma vez que insere nas instituições um modo diferente de encarar as relações sociais.

Esta situação remete à necessidade de superação do sistema de avaliação caráter eficientista, tecnicista, instrumental e pragmático, típico de um sistema de avaliação conservador, para um sistema de avaliação emancipatório que se entende por qualidade em educação no sentido transformador.

O conceito de qualidade na educação tem freqüente associação ao mercado. Quando utilizado de modo inapropriado pode privar as pessoas de direitos, principalmente aqueles ligados à consciência crítica, à justiça social e à emancipação política. Trata-se de uma qualidade corrompida por critérios de

mercado que causam alienação. O conceito de qualidade em educação engloba democratização radical do direito à educação e está intrinsecamente ligado a noção de poder e de cidadania, de justiça, de solidariedade e de promoção humana.

A proposta do SINAES foi concebida a partir de um conceito de avaliação baseado nas concepções de integração e de participação. A integração almejava assegurar o diálogo entre as dimensões internas e externas, particular e global, somativa e formativa, quantitativa e qualitativa com diversos objetos e objetivos. A ideia de participação convoca todos os agentes envolvidos no processo de avaliação educativo. Assim sendo, se compôs três processos de avaliação (curso, instituição e desempenho dos estudantes) e o sistema é o balizamento destas três esferas. A multiplicidade de perspectivas é justificada pela complexidade do processo educativo, em especial se tratando da educação superior, que requer uma combinação vasta de procedimentos e metodologias flexíveis para dar conta de todas as dimensões requeridas. Desse modo, articular o funcionamento do SINAES se tornou um grande desafio para a efetivação da política.

A proposta para uma política de avaliação da educação exige uma visão educativa transformadora que leve em consideração a complexidade do processo de formação. A avaliação da qualidade deve ser de natureza formativa, voltada para a atribuição de juízos e méritos no sentido de aumentar a qualidade e a capacidade de emancipação do indivíduo. Já a avaliação regulatória no sentido da abordagem conservadora tem o objetivo de exercer função de supervisão, fiscalização, autorização, credenciamento e verificar cumprimento da regulamentação institucionalizada. Importante destacar que as duas dimensões não são excludentes e sim complementares.

Neste sentido, um aspecto importante a ser considerado nos modelos é a relação do processo avaliativo com a qualidade. A avaliação regulatória, como as do curso de graduação realizadas pelo MEC, está baseada em um padrão de qualidade pré-determinado. O sistema busca assegurar o nível mínimo para que IES possam funcionar. Ao conduzir deste modo a política de avaliação e exigir que ela atenda obrigatoriamente os critérios adotados como de qualidade, formatam-se instituições de ensino cada vez mais parecidas umas com as outras, homogeneizando-se as IES. Este tipo de avaliação acaba conduzindo para a padronização de instituições e cursos, independentemente de suas características específicas. Este tipo de

avaliação de qualidade não implica necessariamente em alguma melhoria do processo de formação do indivíduo. Trata-se de um sistema que enfatiza o controle das atividades educativas.

O intento de realizar avaliações censitárias de larga escala é fomentado principalmente pelo agentes de mercado. Este tipo de avaliação está ligada as políticas de responsabilização que desejam testar ou punir as instituições e profissionais pelo mal desempenho. Acaba por acarretar em uma competição entre as instituições/estudantes aderindo à visão das organizações empresariais. Padronizando-se o processo de educação fica mais fácil para grandes corporações implantarem sistemas educativos em larga escala.

A melhoria da qualidade da educação nas instituições não deve ser um processo imposto de fora para dentro. Estudantes e instituições não devem se sentir pressionados ou acuados a realizar a avaliação. Ao contrário disso, o processo de avaliação deve vir de dentro no sentido libertador, para tanto é necessário mobilizar todos os integrantes envolvidos no processo de formação educacional para a construção das qualidades almejadas.

A proposta do SINAES conjuga os dois tipos de abordagem de avaliação. A visão formativa é de caráter educativo, e tem o objetivo de mapear o funcionamento da instituição e apontar suas fragilidades e potencialidades permitindo o aperfeiçoamento contínuo da qualidade do seu trabalho. A visão regulatória é somativa, tem o objetivo de verificar as condições de funcionamento da IES ou curso. Afinal exige-se um padrão mínimo de qualidade para a manutenção na rede federal de educação superior. Este vem sendo o grande desafio no processo de implantação do SINAES. A política de avaliação deve examinar as condições de organização e de funcionamento, contribuindo para o seu incremento qualitativo, ao mesmo tempo que garante a fiscalização para se certificar que as condições determinadas existam de fato e são efetivas.

Do ponto de vista teórico, a proposta do SINAES contempla a dupla funcionalidade, indicando superação dos problemas apresentados nos modelos de avaliação do passado. Entretanto, do ponto de vista prático, não passou de mera intenção. A concepção original da política indica claramente a ideia de articulação de instrumentos e metodologia de avaliação com o objetivo de produzir significados e estabelecer uma visão sistêmica do espaço de produção de conhecimento. Na

realidade, a política terminou cedendo aos aspectos pragmáticos da avaliação facilitados pela redução do processo de avaliação em índices ou conceitos, repetindo as metodologias aplicadas no passado sem superar a visão elencada na proposta do CEA. A atual política educacional reduz a avaliação da qualidade em procedimentos de medidas e de controle. O processo educativo passa a se voltar para o cumprimento dos critérios mínimos da regulação imposta, conforme os conceitos e a notação pré-estabelecidos para livrar a IES ou o curso das sanções impostas pelo processo avaliatório.

Referente ao ENADE pode-se destacar que algumas características do ENC se mantiveram. Citam-se como exemplos: o ENADE é um componente curricular obrigatório registrado no histórico acadêmico dos estudantes; os resultados individuais são disponibilizados somente para o aluno; os melhores desempenhos por área são reconhecidos e premiados; simultaneamente ao exame são coletadas informações sobre as impressões da prova, dados referente ao aluno, curso e instituição; está prevista expansão gradativa do exame; os dados podem ser utilizados para a confecção de “rankings”.

Dentre as principais diferenças entre a proposta encaminhada para o MEC pelo CEA e a efetivação do SINAES mediante a edição da Lei n. 10.661, podem ser elencados sete pontos principais: 1) a proposta propunha a implantação de uma avaliação ligada a emancipação, enquanto a lei efetivou uma avaliação ligada ao controle com o objetivo de promoção da oferta; 2) a proposta era de compartilhar responsabilidade da avaliação com as comunidades externa e interna da IES, mas na lei a responsabilidade é dos agentes estatais; 3) a proposta defende que o coordenador do SIANES e executor da política de avaliação é o CONAES; na lei a coordenação e execução é o INEP e o CONAES passa ser um órgão consultivo; 4) na proposta a avaliação é para subsidiar as políticas para a educação e na lei a avaliação é para orientar a oferta e expansão da educação superior; 5) a proposta de avaliação tem foco nas IES; na lei a avaliação é um conjunto de três avaliações – da IES, do curso e do estudante – sendo a avaliação do aluno a mais importante; 6) na proposta o PAIDEIA orientava os processos de avaliação (interno e externo) buscando perceber o processo de aprendizagem; na lei o ENADE tornou-se componente de avaliação que determina se curso ou IES precisará submeter-se às avaliações externas; 7) a proposta propunha apontar como resultados da avaliação

os pontos fortes e fracos dos cursos e IES, já a lei do SINAES determinou notação em cinco conceitos numerados de 1 (um) a 5 (cinco), para IES, curso e ENADE.

Por fim destaca-se que a política de avaliação da educação no Brasil efetivada pelo SINAES propicia exclusivamente o melhoramento do modelo padronizado de educação. O SINAES não se desvinculou da racionalidade tecnicista na qual a qualidade é determinada por critérios quantitativos para promover formas de controle sobre as instituições. Tal fato acaba por provocar a padronização dos cursos que trabalham para cumprir os critérios mínimos estabelecidos pela regulação. Com a padronização, as diferenças culturais e as especificidades acabam sendo colocadas de lado. O que não se pode padronizar (as diferenças) tende a ser desconsiderado pelo processo de avaliação. Do ponto de vista da gestão, a IES tende a levar em consideração o que é abordado pelo exame e o que não é perde a importância. Assim sendo, a IES passa a ensinar com base exclusivamente para que o estudante obtenha sucesso na prova dos exames. Este tipo de avaliação serve principalmente aos interesses do campo econômico, em detrimento de uma política social de emancipação e de formação humana.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W. *Educação e emancipação*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

ALMEIDA, Sergio Campos de. O avanço da privatização na educação superior brasileira: o PROUNI como uma nova estratégia para a transferência de recursos públicos para o setor privado. Niterói, 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal Fluminense. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp016838.pdf>>

ALMEIDA, Jane Soares. O legado educacional do século XX. In: SAVIANI, Demerval. *O legado educacional do século XX no Brasil*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2006.

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

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

ARAÚJO, Harley de. *Políticas Educacionais X Qualidade de Educação: Avaliação, limites e desafios da Educação brasileira a partir da segunda metade do século XX*. Uberlândia, 2010. 266p. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal de Uberlândia – UFU.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *A autonomia universitária no estado contemporâneo e no direito positivo brasileiro*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2001.

AVERBUG, Marcello. *Implantação da Estratégia do BID no Brasil: 1994–2002*. Washington: Abril, 2003.

AZEVEDO, Janete Maria Lins; AGUIAR, Márcia Ângela. A produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED. *Educação & Sociedade*, a. 22, n. 77, p. 49-70, dez. 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302001000400004>>

BARBOSA, Rui. *Obras completas de Rui Barbosa*. Vol. X, Tomo 1-4, Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1883.

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

BARROS, Flávia Lessa de. *Accountability de agências financeiras de cooperação multilateral: Os casos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento e seus desdobramentos no Brasil*. Uma contribuição para a reflexão crítica sobre a democracia na ordem global. Instituto de Pesquisa e Assessoria sobre Desenvolvimento e Globalização Trabalho realizado para a Action Aid – Brasil. Brasília: Março, 2006.

BELLONI, Isaura. A educação superior dez anos depois da LDBEN/1996. In: BRZEZINSKI, Iria. *LDBEN dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 149-166.

BERTOLIN, Júlio Cesar Godoy. *Avaliação da Qualidade do Sistema de Educação Superior Brasileiro em Tempos de Mercantilização – Período 1994-2003*. Porto Alegre, 2007. 281p. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

_____. Qualidade em educação superior: da diversidade de concepções a inexorável subjetividade conceitual. *Avaliação*, Campinas, v. 14, n. 1, mar. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772009000100007>>.

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

BOAVENTURA, Edivaldo M. A educação na constituinte de 1946. In: FÁVERO, Osmar. (Org.). *A educação nas Constituições Brasileiras: 1823-1988*. 2. ed. rev. e ampl. Campinas: Autores Associados, 2001. (Coleção Memória da Educação). p. 191-200.

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

BONETI, Lindomar Wessler; GISI, Maria Lourdes; FILIPAK, Sirley Terezinha. Do Direito à Educação Superior ao desafio do acesso para todos. *Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 13, n. 39, p. 521-540, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/index.php/dialogo?dd99=pdf&dd1=10203>>

BORGES, Maria Creusa de Araújo. A educação superior numa perspectiva comercial: a visão da Organização Mundial do Comércio. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 83-91, 2009.

_____. A visão de educação Superior do Banco Mundial: recomendações para a formulação de políticas educativas na América Latina. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 26, n. 2, p. 367-376, maio/ago. 2010.

BOSCHI, Glauco Bauab. *Garantia de qualidade no ensino superior*. São Paulo, 2007. 220p. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1989.

_____. *Questões de sociologia*. Tradução de Miguel Serras Pereira. Lisboa: Fim de Século, 2003.

_____. *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: UNESP, 2004.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 24 de Fevereiro de 1891). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 14. dez. 2014.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 16 de Julho de 1934). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 14. dez. 2014.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 14. dez. 2014.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14. dez. 2014.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (de 10 de Novembro de 1937). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 14. dez. 2014.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (de 18 de Setembro de 1946). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 14. dez. 2014.

_____. *Constituição Política do Império do Brasil* (de 25 de Março de 1824). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 14. dez. 2014.

_____. INEP. *Avaliação externa de instituições de ensino superior: diretrizes e instrumento*. Brasília INEP, 2006b. 180 p.

_____. INEP. *Cálculo do índice geral de cursos: nota técnica*. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/igc/NOTA_TECNICA.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2008a.

_____. INEP. *Conceito preliminar de cursos de graduação: nota técnica*. Disponível em: <www.inep.gov.br/download/enade/2007/CONCEITO_PRELIMINAR_Educacao_Superior.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2008b.

_____. INEP. *Instrumento de avaliação de cursos de graduação*. Brasília: INEP, 2006a. 119 p.

_____. INEP. *Resultado do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado – IDD*. Disponível em: <enade2005.inep.gov.br/doc/nota_tecnica_IDD.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.

_____. INEP. *Resumo técnico: ENADE 2004*. Brasília: INEP, 2004b.

_____. INEP. *Roteiro de Auto-avaliação Institucional: Orientações Gerais*. Brasília: INEP/MEC, 2004a.

_____. Ministério da Educação, Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior. *Uma nova política para a Educação Superior*. Brasília: [s.n.], 1985.

_____. Ministério da Educação. Comissão Especial De Avaliação. *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação*. 4. ed. ampl. Brasília: INEP, 2007. 224 p.

BUARQUE, Cristovam. *A aventura da universidade*. 2. ed. São Paulo: Unesp. 1994.

CAMARGO, Rubens Barbosa de. *Gestão democrática e nova qualidade de ensino: o conselho de escola e o projeto de interdisciplinaridade nas escolas municipais da cidade de São Paulo (1989-1992)*. São Paulo, 1997. 370p. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

CASTANHA, André Paulo. *Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial: a legislação geral e complementar referente à Corte entre 1827 e 1889*. Francisco Beltrão: Unioeste, 2013. Disponível em: <<http://eventohistedbr.com.br/editora/wp-content/uploads/2014/02/Texto-completo-com-capa-frente-e-verso1.pdf>>

_____. *O ato adicional de 1834 e a instrução elementar no império: descentralização ou centralização?* São Carlos, 2007. 555f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Carlos – USC. Disponível em: <http://www.btdtd.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde_arquivos/8/TDE-2008-03-14T07:15:26Z-1748/Publico/1685.pdf>

CATANI, Afrânio Mendes. As possibilidades analíticas da noção de campo social. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.32, n114, p. 189-202, jan./mar. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n114/a12v32n114.pdf>>

CATANI, Afrânio Mendes; CATANI, Denice Bárbara; PEREIRA, Gilson R. de M. As apropriações da obra de Pierre Bourdieu no campo educacional brasileiro, através de periódicos da área. *Revista Brasileira de Educação*, n. 17, p. 63-85, maio/ago 2001.

CEA. Comissão Especial de Avaliação. *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação* 4. ed. ampl. Brasília: INEP, 2007.

CHAMBOULEYRON, Ivam Emílio. (Org.). *Mais vagas com qualidade: o desafio do ensino superior no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2001.

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

CHIZZOTTI, Antônio. A constituição de 1823 e a educação. In: FÁVERO, Osmar. (Org.). *A educação nas Constituições Brasileiras: 1823-1988*. 2. ed. rev. e ampl. Campinas: Autores Associados, 2001. (Coleção Memória da Educação). p. 31-54.

CNRES. Comissão Nacional para a Reforma do Ensino Superior. *Uma nova política para a educação Superior*. Brasília: [s.n.], 1985. 134p.

COELHO, Rúbia Helena Naspolini. *As políticas de avaliação da educação superior brasileira no contexto da reforma do Estado: 1995-2002*. Curitiba, 2005. 224f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação. Universidade Federal do Paraná.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 6. ed. Petropolis: Vozes, 1993.

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

CONAES. Conselho Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior*. Brasília: INEP, 2004. Disponível em:

<www.inep.gov.br/download/superior/2005/avaliacao_institucional/avaliacao_institucional_externa_8102005.pdf> Acesso em: 15 nov. 2007.

CORRÊA, Maria Leticia. Ministério da Educação e Saúde. In: SILVA, Raul Mendes; CACHAPUZ, Paulo Brandi; LAMARÃO, Sérgio. (Org.). *Getúlio Vargas e seu tempo*. Rio de Janeiro: BNDS, [2000?].

CÓSSIO, Maria de Fátima; et al. Getsão educacional e reinvenção da democracia: questões sobre regulação e emancipação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 26, n. 2, p. 325-344, maio/ago. 2010.

CUNHA, Célio da; GADOTTI Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flávia. (Orgs.). *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014. 220 p. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002309/230901por.pdf>>

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

CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade temporã: o ensino superior, da colônia à era Vargas*. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007a.

_____. *A universidade reformada: o Golpe de 1964 a a modernização do ensino superior*. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007b.

_____. *A universidade crítica: o ensino superior na república populista*. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007c.

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

_____. A educação na primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, Osmar. (Org.). *A educação nas Constituições Brasileiras: 1823-1988*. 2. ed. rev. e ampl. Campinas: Autores Associados, 2001. (Coleção Memória da Educação). p. 69-80.

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

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

_____. *Legislação educacional brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

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

CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA; José Silvério Baía; FÁVERO, Osmar. A relação Educação-Sociedade-Estado pela mediação jurídico constitucional. In: FÁVERO, Osmar. (Org.). *A educação nas Constituições Brasileiras: 1823-1988*. 2. ed. rev. e ampl. Campinas: Autores Associados, 2001. (Coleção Memória da Educação). p. 5-30.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Um breve histórico dos direitos humanos. In: CARVALHO, José Sérgio. *Educação, cidadania e direitos humanos*. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 19-42.

DAVOK, Delsi Fries. *Modelo de meta-avaliação de processos de avaliação da qualidade de cursos de graduação*. Florianópolis, 2006. 272p. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção). Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

DELORS, Jacques. (Org.). *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez, UNESCO, MEC, 1998. (Relatório de consultoria para a UNESCO em 1996).

DEMO, Pedro. *Política social, educação e cidadania*. 6. ed. Campinas: Papirus, 1994.

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

_____. *Avaliação da Educação Superior*. Petrópolis: Vozes, 2000.

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

_____. Avaliação institucional, instrumento de qualidade educativa. In: BALZAN, Newton Cesar; DIAS SOBRINHO, José. (Orgs.). *Avaliação Institucional: teoria e experiência*. São Paulo: Cortez, 2011a. p. 53-86.

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

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

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

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

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

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

_____. Universidade: processos de socialização e processos pedagógicos. In: BALZAN, Newton Cesar; DIAS SOBRINHO, José. (Orgs.). *Avaliação Institucional: teoria e experiência*. São Paulo: Cortez, 2011b. p. 15-36.

BOTH, Laura Jane Ribeiro Garbini. *A polícia no cotidiano escolar: um estudo a partir da Patrulha Escolar do Paraná*. Curitiba, 2012. 211p. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

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

DOTTA, Alexandre Godoy. *A efetividade da auto-avaliação das IES conduzidas pelas CPA no âmbito do SINAES*. In: XXIV Simpósio Brasileiro e III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação - ANPAE, 2009, UFES - Vitória - ES. Cadernos ANPAE. Vitória: UFES; Niterói: ANPAE, 2009. p. 146.

DOTTA, Alexandre Godoy. *A Educação como um Bem Público tutelado pelo Estado mediante as Políticas Públicas de Avaliação da Qualidade*. In: VIII Congresso Nacional de Educação - EDUCERE. Curitiba: Champagnat, 2008. p. 180-195.

_____. A estrutura e o financiamento da pós-graduação no Brasil no contexto do desenvolvimento do serviço público de educação. *A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 3, p. 229-245, 2014.

_____. *Levantamento tipo estado da arte do termo qualidade aplicado na área da educação*: um estudo das investigações realizadas no âmbito da Pós-graduação *stricto sensu* no Brasil entre o período de 1995 até 2011. In: VOSGERAU, Dilmeire Sant' Anna Ramos; ENS, Romilda Teodora; BEHRENS, Marilda Aparecida. (Orgs.). *Anais do XI Congresso Nacional de Educação – EDUCERE*, Curitiba: Champagnat, 2013. p. 1531-1544. Disponível em: <http://educere.bruc.com.br/ANAIS2013/pdf/10088_5647.pdf>

_____. *Política pública da educação superior no Brasil: a efetividade da avaliação institucional no âmbito do SINAES*. Curitiba, 2009. 166p. Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp150554.pdf>>.

DOURADO, Luiz Fernandes. *Expansão e interiorização do ensino superior em Goiás nos anos 80: a política de privatização do público*. Rio de Janeiro, 1997. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

_____. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações e controle. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre, v.27, n.1, p. 53-65, jan./abr. 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19967/11598>>.

DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. Transformações recentes e debates atuais no campo da educação superior no Brasil. In: DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. (Orgs.) *Políticas e gestão da educação superior*. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003. p. 17-30.

DURKHEIM, Émile. *Educação e Sociologia*. Lisboa: Edições 70, 2009.

ENADE. *Relatório Síntese*. ENADE 2005. Área de Engenharia, Grupo I. Brasília: INEP, 2005.

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

EYNG, Ana Maria. Currículo e avaliação: duas faces da mesma moeda na garantia do direito à educação de qualidade social. *Diálogo Educacional*, v. 15, n. 44, p. 133-155, jan./abr. 2015. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/dialogo?dd1=15034&dd99=view&dd98=pb>>

EYNG, Ana Maria; GISI, Maria Lourdes; ENS, Romilda Teodora. Políticas e gestão da educação: uma análise da trajetória da pesquisa. *Diálogos Educacionais*, Curitiba, v. 7, n. 21, p. 213-223, maio/ago. 2007. <<http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/dialogo?dd1=1049&dd99=view&dd98=pb>>.

ESTÊVÃO, Carlos Vilar. *Políticas e valores em educação: repensar a educação e a escola como um bem público*. Vila Nova: Húmus, 2012.

_____. A qualidade da educação: suas implicações na política e na gestão pedagógica. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Recife, v. 29, n. 1, p. 15-26, jan./abr. 2013.

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

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia e poder na universidade: impasses e desafios. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 197-226. Jan/nun. 2004.

FÁVERO, Osmar. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67: contrapontos. In: FÁVERO, Osmar. (Org.). *A educação nas Constituições Brasileiras: 1823-1988*. 2. ed. rev. e ampl. Campinas: Autores Associados, 2001. (Coleção Memória da Educação). p. 241-254.

_____; SEMERARO, Giovani. (Orgs.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

FERNANDES, Reynaldo. INEP/MEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *As questões polêmicas da avaliação externa – o Enade, o IDD e o conceito preliminar dos cursos de graduação*. AMBES – Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. Brasília, 9 set. 2008. Vídeo disponível em: <<http://www.veredasonline.com/evento-on/abmes/aovivo/abmes-09-09-parte1.wmv>>. Acesso em: 18 out. 2008.

FERRARO, Alceu Ravello. Analfabetismo no Brasil desconceitos e políticas de exclusão. *Anais do V ANPED SUL, Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul*. Mesa redonda. Curitiba, PUCPR, 27-30 abr. 2004. Disponível em: <http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2004/Mesa_Redonda/Mesa_Redonda/07_26_07_ANALFABETISMO_NO_BRASIL.pdf>

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Liber, 2006.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. *Qualidade na educação: Uma construção histórica*. Vitória, 1996. 235f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Espírito Santo – UFES.

GADOTTI, Moacir. *Educação brasileira contemporânea*. [S.l.]: Centro de Referência Paulo Freire, 1997. Disponível em: <http://acervo.paulofreire.org/xmlui/bitstream/handle/7891/3393/FPF_PTPF_01_0416.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2014.

GENTILI, Pablo. *A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis: Vozes, 1998.

GISI, Maria Lourdes; et al. *Seminários de Grupo de Pesquisa em Avaliação de Políticas Educacionais*. Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. Curitiba, 2013.

GISI, Maria Lourdes. Políticas educacionais para a educação superior: acesso, permanência e formação. *Revista Diálogo Educacional*. Curitiba: Champagnat, v. 4, n.11, p. 43-52, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/index.php/dialogo?dd99=pdf&dd1=547>>

_____. Políticas públicas, educação e cidadania. In: ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; GISI, Maria Lourdes. (Orgs.). *Políticas e gestão da educação superior*. Curitiba: Champagnat, 2003. p. 91-103. (coleção educação, gestão e política).

GONDRA, José Gonçalves; SCHUELER, Alessandra. *Educação, poder e sociedade no Império brasileiro*. São Paulo: Cortez, 2008.

GOMES, Magno Federici. Poder de Polícia sobre as Instituições de Ensino Superior: procedimentos administrativos de supervisão e avaliação. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte, a. 9, n. 35, p. 105-135, jan./mar. 2009.

GOMES, Alfredo Macedo. As reformas e políticas da educação superior. In: MANCEBO, Deise; SILVA JUNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de. (Orgs.). *Reformas e Políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil*. Campinas: Alínea, 2008. p. 23-52.

GORCZEVSKI, Clóvis. Direitos humanos, educação e cidadania. In: LEAL, Rogério e REIS, Jorge Renato dos. *Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos*. t. 5. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

GUIMARÃES, Valter Soares. (Org.). *Formar para o mercado ou para a autonomia?* Campinas: Papirus, 2006.

GRINBERG, Keyla. *O fiador dos brasileiros: cidadania, escravidão e direito civil no século XIX*. 2000. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

GUSMÃO, Joana Borges Buarque de. *Qualidade da educação no Brasil: consenso e diversidade de significados*. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

HERKENHOFF, João Batista. *Constituinte e educação*. Petrópolis: Vozes, 1987.

HORTA, José Silvério Baía. A constituinte de 1934. In: FÁVERO, Osmar. (Org.). *A educação nas Constituições Brasileiras: 1823-1988*. 2. ed. rev. e ampl. Campinas: Autores Associados, 2001. (Coleção Memória da Educação). p. 139-152.

HORTA, José Silvério Baía. A educação no congresso constituinte de 1966-67. In: FÁVERO, Osmar. (Org.). *A educação nas Constituições Brasileiras: 1823-1988*. 2. ed. rev. e ampl. Campinas: Autores Associados, 2001. (Coleção Memória da Educação). p. 201-240.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Dados históricos do censo: estimativa da população no Brasil de 1550 a 1870*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1550_1870.shtm> Acesso em: 10 jan. 2015b.

_____. *Síntese Histórica dos Censos demográficos*. Disponível em: <<http://memoria.ibge.gov.br/sinteses-historicas/historicos-dos-censos/censos-demograficos>> Acesso em: 10 jan. 2015a.

IOSIF, Anilce Mascarenhas Guimaraes. *A Qualidade da Educação na Escola Pública e o Comprometimento da Cidadania Global Emancipada: Implicações para a Situação de Pobreza e Desigualdade no Brasil*. Brasília, 2007. 310p. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília – UNB.

JACKSON, Maria José. SINAES: a proposta de avaliação da educação superior. Disponível em: <www.ufpe.br/cpa/documentos/entrevista.doc>. Acesso em: 23 ago. 2005.

JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. Rio de Janeiro: 1967.

LAMPERT, Ernâni. *Universidade, docência, globalização*. Porto Alegre: Sulina, 1999.

KISTEMACHER, Dilmar. *Avaliação e qualidade da educação na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos/INEP (1944-1964)*. São Leopoldo, 2010. 166p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

LEÃO, Michele de. Lei Saraiva (1881): o analfabetismo é um problema nacional. Anais do IX ANPED SUL, *Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul*. Caxias do Sul, UCS – Universidade de Caxias do Sul. 29 jul. 1 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/929/48>>

LEHER, Roberto. Expansão privada do ensino superior e heteronomia cultural: um difícil início de século. In: DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira. (Orgs.) *Políticas e gestão da educação superior: Transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.

_____. Para silenciar os campi. In: Dossiê Universidade: reforma e/ou rendição ao mercado? *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 25, n. 88, p. 867-891, out. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a11v2588>>

LEITE, Denise. *Reformas universitárias: avaliação institucional participativa*. Petrópolis, Vozes, 2002.

LEITE, Denise. Avaliação da educação superior. In: MOSISINI, Marília Costa. (Ed.). *Enciclopédia da Pedagogia Universitária*. Brasília: INEP, 2006. v.2. p. 459-506.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Organismos internacionais: o capital em busca de novos campos. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (Org.). *O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2002. p. 41-64.

LUCKESI, Cipriano C. *Avaliação da aprendizagem escolar*. 10. ed. São Paulo, Cortez, 2000.

LEO MAAR, Wolfgang. À guisa de instrução: Adorno e a experiência formativa. In: ADORNO, Theodor W. *Educação e emancipação*. São Paulo: Paz e Terra, 2003. p. 11-28.

LUZ, Eny Manso. *Qualidade: dos usos generalizados às apropriações em educação*. Rio de Janeiro, 1999. 140p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

MACEDO, Arthur Roquete de; et al. Educação superior no século XXI e a reforma universitária brasileira. *Ensaio: Avaliação, Políticas Públicas Educacionais*, Rio de Janeiro, v.13, n.47, p.128-148, abr./jun. 2005.

MAINARDES, Jeferson. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. *Contraponto*, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www6.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/971/828>>

MAINARDES, Jeferson; GADIN, Luís Armando. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: TELLO, César; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. *Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional*. Campinas: Mercado das Letras, 2013. p. 143-168.

MALISKA, Marcos Augusto. *Direito à educação e a constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

MANCIBO, Deise. Reforma da educação superior no Brasil: análises sobre a transnacionalização e privatização. *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 7, n. 21, p. 103-123, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/index.php/dialogo?dd99=pdf&dd1=1042>>.

_____. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 845-867, out. 2004a. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302004000300010>>.

_____. Universidade para todos: a privatização em questão. Pro-Posições (Unicamp), Campinas, v. 15, n. 3, p. 75-90, set./dez. 2004b. Disponível em: <<http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/textos/45-dossie-%20mancebod.pdf>>.

_____. Reflexões sobre a Reforma Universitária: subsídios para a crítica da privatização da educação superior. *Advir (ASDUERJ)*, Rio de Janeiro, v. 18, n.1, p. 20-29, dez. 2004c. Disponível em: <http://www.asduerj.org.br/images/advir/pdf_revista/Advir18online.pdf>.

_____; LÉDA, Denise Bessa. A privatização da educação superior no Brasil: impasses e desafios das políticas educacionais no estado neoliberal. In: *IV Jornada Internacional das Políticas Públicas - Neoliberalismo e lutas sociais*, 2009, São Luís. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/11_educacao/a-privatizacao-da-educacao-superior-no-brasil-impasses-e-desafios-das-politicas-educacionais-n.pdf>.

MARBACK NETO, Guilherme. *Avaliação: instrumento de gestão universitária*. Vila Velha: Hoper, 2007.

MARSHALL, Thomas Humprey. *Cidadania, Classe sócia e Status*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1967.

MARTINS, Ângela Maria. Estudos em políticas educacionais: uma discussão metodológica. In: ____; WERLE, Flávia Obino Corrêa. (Orgs.). *Políticas Educacionais: elementos para a reflexão*. Porto Alegre: Redes, 2010. p. 21-47.

MARTINS, Rubens de Oliveira. A formação de um sistema de ensino superior em massa. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 9, n. 48, fev. 2004.

MARTINS, Antonio Carlos Pereira Ensino Superior no Brasil: da Descoberta aos dias atuais. *Acta Cirúrgica Brasileira*, São Paulo, v.17, suppl. 3, p. 04-06, 2002. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-86502002000900001>>

MARGINSON, Simon; RHOADES, Gary. Beyond national states, markets, and systems of higher education: A glonacal agency heuristic. Higher Education. Kluwer Academic Publishers. Printed in the Netherlands, v. 43, p. 281-309, 2002. Disponível em: <<http://firgoa.usc.es/drupal/files/hed-2002-marginson-rhoades.pdf>>

MASSON, Gisele; MAINARDES, Jefferson. Las contribuciones de la perspectiva marxista para la investigación sobre políticas educativas. In: TELLO, César. (Coord.). *Epistemologías de La políticas educativas: posicionamentos, perspectivas y enfoques*. Campinas: Mercado de letras, 2013. p. 319-348.

MEC. REUNI. *Diretrizes Gerais do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais*. Brasília: MEC, 2007.

MEC/INEP. *Censo da educação Superior 2011*. Brasília: INEP, 2011. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2011/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2011.pdf>

MEC/INEP. *Censo da educação Superior 2012*. Brasília: INEP, 2013. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/sinopses_estatisticas/sinopses_educacao_superior/sinopse_educacao_superior_2012.zip>

MEC/INEP. *Censo da educação Superior 2013*. Brasília: INEP, 2014. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/sinopses_estatisticas/sinopses_educacao_superior/sinopse_educacao_superior_2013.zip>

MENDONÇA, Ana Waleska P. C. A universidade do Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 14, p. 131-150, maio/ago. 2000.

MILTONS, Michelle Merética; MICHELON, Ednaldo. Educação e crescimento econômico na Coréia do Sul. In: *Anais do XI Encontro Regional da Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia*. ANPEC-SUL, 2008. Disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/XI_ANPEC-Sul/artigos_pdf/a2/ANPEC-Sul-A2-08-educacao_e_crescimento_e.pdf>

MOTA, André. O caso da Faculdade de Medicina (1911). *Revista USP*, São Paulo, n.61, p. 210-221, mar./maio 2004.

MOROSINI, Marília. Avaliação institucional e qualidade universitária. In: COSTA, Maria José Jakson. (Org.). *Avaliação Institucional: desafios da universidade diante de um novo século*. Belém: UFPA, 1997. p. 141-153.

MORMUL, Najla Mehanna; MACHADO, Maria Cristina Gomes. Rui Barbosa e a educação brasileira: métodos e programas. *Série Estudos*, Campo Grande, n. 32, p. 261-277, jul./dez. 2011.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; FERNANDES, Romildo Raposo. Política neoliberal e educação superior. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (Org.). *O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2002. p. 21-40.

NEY, Antonio. *Política educacional: organização e estrutura da educação brasileira*. Rio de Janeiro: Wak, 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A educação na assembléia Constituinte de 1946. In: FÁVERO, Osmar. (Org.). *A educação nas Constituições Brasileiras: 1823-1988*. 2. ed. rev. e ampl. Campinas: Autores Associados, 2001. (Coleção Memória da Educação). p. 153-190.

ONU. UNESCO. OREALC. Década das Nações Unidas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (2005-2014). Brasília: UNESCO, OREALC, 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001399/139937por.pdf>>

ORDEN HOZ, Arturo de La. Evaluación y calidad en educación. *Revista de Investigación Educativa*, v. 17, n. 2, p. 577-579, 1999. Disponível em: <<http://revistas.um.es/rie/article/view/122221/114861>>

ORDEN HOZ, Arturo de La; et al. Desarrollo y validación de un modelo de calidad universitaria como base para su evaluación. *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa - RELIEVE*, v. 3, n. 1, 1997. Disponível em: <http://www.uv.es/relieve/v3n1/RELIEVEv3n1_2.htm>

PAULA, Helder de Figueiredo e. *A Qualidade da Educação e a Qualidade da Escola*. Belo Horizonte, 1996. 275f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia). Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET-MG.

PEREIRA, Gilson Ricardo Medeiros; ANDRADE, Maria da Conceição Lima de. A construção da administração da educação na RBAE (1983-1996). *Educação & Sociedade*, v. 26 n. 93, set./dez., Campinas, p. 1393-1411, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302005000400017&script=sci_arttext>

PEREIRA, Sandra Marcia Campos. *Projeto Nordeste de Educação Básica e o Fundescola: uma análise do discurso governamental e do Banco Mundial sobre a qualidade da Educação*. Araraquara, 2007. 150p. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP.

RANIERI, Nina Beatriz. *Educação Superior, Direito e Estado*. São Paulo: Edusp, 2000.

RIBEIRO, Cristina Zanettini. *Perspectivas da Educação Superior e a Qualidade*. Porto Alegre, 2010. 150p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

RIBEIRO, Jorge Luiz Lordêlo de Sales. SINAES: o que aprendemos acerca do modelo adotado para avaliação do ensino superior no Brasil. *Avaliação*, Campinas, v. 20, n. 1, p. 143-161, mar. 2015.

RIKOWSKI, Glenn. As escolas e o enigma do AGCS (Acordo Geral de Comércio de Serviços). *Currículo sem Fronteiras*, v.3, n.2, p. 111-125, jul./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol3iss2articles/rikowski.pdf>>

RISTOFF, Dilvo Ilvo. A avaliação institucional: pensando princípios. In: BALZAN, Newton Cesar; DIAS SOBRINHO, José. (Orgs.). *Avaliação Institucional: teoria e experiência*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 37-52.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. Tradição e modernidade na educação: o processo constituinte de 1933-34. In: FÁVERO, Osmar. (Org.). *A educação nas Constituições Brasileiras: 1823-1988*. 2. ed. rev. e ampl. Campinas: Autores Associados, 2001. (Coleção Memória da Educação). p. 119-138.

RODRIGUES, José. Os empresários e a educação superior: polêmicas do nosso tempo: Campinas: Autores Associados, 2007.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil: (1930-1973)*. 37. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

_____. *História da educação no Brasil*. 32. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. Os pesquisas denominadas do tipo estado da arte em educação. *Diálogo educacional*, Curitiba, v. 6, n.19, p. 37-50, set./dez. 2006.

SANDER, Beno. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória sobre sua construção. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 23 n. 3, p. 421-447, set./dez. 2007. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/19141>>.

SANTANA, Flavia Feitosa. *A construção social do conceito de qualidade na educação superior brasileira contemporânea*. São Paulo, 2004. 368p. Tese (Doutorado em Psicologia Social). Universidade de São Paulo – USP.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A universidade do século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Cássio Miranda dos. Os primeiros passos da pós-graduação no Brasil: a questão de dependência. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 37, p. 479-492, out./dez. 2002. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/ensaio/v10n37/v10n37a05.pdf>>

SANTOS, Cássio Miranda dos. Tradições e Contradições da Pós-graduação no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 83, p. 627-641, ago. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n83/a16v2483.pdf>>

SANTOS, Margareth Guerra dos. *As redes agências de avaliação da qualidade e acreditação da educação superior na América Latina: RANA e RIACES*. Porto Alegre, 2010. 140p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRS.

SAUL, Ana Maria. Referenciais Freireanos para a prática de avaliação. *Revista de Educação*, Campinas, n.25, p.17-24, nov. 2008. Disponível em: <<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/view/90/79>>

SAVIANI, Demerval. *A nova lei da educação: trajetória limites e perspectivas*. 9. ed. Campinas: Autores associados, 2004. (Coleção Educação Contemporânea).

_____. (Org.). *Estado e políticas educacionais na história da educação brasileira*. Vitória: Edufes, 2010.

SCHWARTZMAN, Simon. O “conceito preliminar” e as boas práticas de avaliação do ensino superior. 2008. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/prelim.pdf>> Acesso em 15 de ago. 2015.

SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte; CASTANHEIRA, Antonio Mauricio. Expansão, privatização e diferenciação da educação superior no Brasil pós - LDBENEN/96: evidências e tendências. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro, v. 17, n. 62, p. 55-86, jan./mar. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v17n62/a04v1762.pdf>>

SEVERINO, Antônio Joaquim. Desafios da formação humana no mundo contemporâneo. *Revista de Educação PUC-Campinas*, n.29, p.153-164, jul./dez. 2010.

_____. A busca do sentido da formação humana: tarefa da Filosofia da Educação. *Educação & Pesquisa*, São Paulo, v. 32, n. 3, set./dez. 2006.

SILVA, Vandre Gomes da. *Por um sentido público da qualidade na educação*. São Paulo, 2008. 120p. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo – USP.

SILVA JUNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação Superior no Brasil: reforma do estado e mudanças na produção*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação Superior no Limiar do Novo Século Traços internacionais e marcas domésticas. In: ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; GISI. (Orgs.). *Políticas e gestão da educação superior*. Curitiba: Champagnat, 2003. p. 195-222. (coleção educação, gestão e política).

SGUISSARDI, Valdemar. Universidade no Brasil: dos modelos clássicos aos modelos de ocasião? In: RISTOFF, Dilvo; SEVEGNANI, Palmira. (Org.). *Modelos Institucionais de educação superior*. Brasília: INEP, 2006a. p. 67-92. (Coleção Educação Superior em Debate, v.7)

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

SINAES. *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação*. 4. ed. rev. e ampl. Brasília: INEP, 2007. 224p.

SIQUEIRA, Ângela Carvalho de. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 26, p. 145-184, maio/ago. 2004a. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782004000200012>>

SIQUEIRA, Ângela Carvalho de. Organismos Internacionais, gastos sociais e reforma universitária do governo Lula. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (Org.). *Reforma Universitária do Governo Lula: reflexões para o debate*. São Paulo: Xamã, 2004b. p. 47-72.

SOARES, Helen de Moura Lacerda. *O conceito de Qualidade na Educação: concepções de professores de uma Escola Pública de Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série*. Ribeirão Preto, 203p. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação). Centro Universitário Moura Lacerda.

STEINER, João E. Diferenciação e classificação das instituições de ensino superior no Brasil. In: ____; MALNIC, Gerhard. (Orgs.). *Ensino Superior: conceito e dinâmica*. São Paulo: EDUSP, 2006. p. 327-355.

STREMEL, Silvana. Fontes para o estudo da constituição do campo da política Educacional no Brasil. *Anais da I Jornada Latinoamericanas de Estudos Epistemológicos em Política Educativa*. Buenos Aires: UNTERF, 2012. Disponível em: <<http://www.relepe.org/images/ponencia%201%20stremel.pdf>>

SUCUPIRA, Newton. O ato adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, Osmar. (Org.). *A educação nas Constituições Brasileiras: 1823-1988*. 2.

ed. rev. e ampl. Campinas: Autores Associados, 2001. (Coleção Memória da Educação). p. 55-68.

TEIXEIRA, Maria Cristina. O direito a educação nas constituições brasileiras. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Metodista de São Paulo*, v. 5, n. 5, p. 146-268, abr. 2008. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/viewFile/464/460>>

TELLO, Cesar. (Coord.). *Epistemologias de La Política Educativa: posicionamentos, perspectivas y enfoques*. Campinas: Mercado das Letras, 2013.

_____. Las epistemologías de la política educativa: vigilância e posicionamento epistemológicos del investigador em política educativa. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 53-68, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/viewFile/3376/2808>>.

TELLO, Cesar; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. (Coords.). *Estudios Epistemológicos no Campo da Pesquisa em Política Educacional*. Campinas: Mercado das Letras, 2013.

TELLO, Cesar; MAINARDES, Jeferson. La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: debates teóricos en torno a las perspectivas pos-estructuralista, neo-marxista y pluralista. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 20, n. 9, p. 1-37, mar. 2012. Disponível em: <<http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/988?lang=es>>

TUPPY, Maria Isabel Nogueira. *A Educação em confronto com a Qualidade*. Campinas, 1998. 162f. Tese (Dourado em Educação). Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

UNESCO. *Política de mudança e desenvolvimento no ensino superior*. Rio de Janeiro: Garamond, UNESCO, 1999.

UNESCO. *Educação Superior: reforma, mudança e internacionalização*. Brasília: UNESCO, 2003.

VEIGA, Cynthia Greive. *História da educação*. São Paulo: Ática, 2007. (Ática na Universidade)

VENÂNCIO FILHO, Alberto. A educação na Constituinte de 1890-1891 e na revisão constitucional de 1925-1926. In: FÁVERO, Osmar. (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988*. 2. ed. rev. e ampl. Campinas: Autores Associados, 2001. (Coleção Memória da Educação). p. 109-118.

VERHINE, Robert Evan; DANTAS, Lys Maria Vinhaes. *Avaliação da Educação Superior no Brasil: do Provão ao ENADE*. [S.l.:s.n.], 2005. 48 p. Disponível em: <<http://www.isp.ufba.br/avalia%C3%A7%C3%A3o%20da%20Ed%20Superior%20do%20Provao%20ao%20ENADE.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2008.

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. *Política Educacional no Brasil: instrodução histórica*. Brasília: Liber, 2007.

VILLALTA, Luiz Carlos. O que se fala e o que se lê: língua, instrução e leitura. In: NOVAIS, Fernando A.; SOUZA, Laura de Mello e. História Privada no Brasil: cotidiano e vida privada na América portuguesa. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. v. 1. p. 331-386.

RIACES. Glosario internacional RIACES de evaluacion de la calidad y acreditación. Disponível em: <<http://peip.unp.edu.ar/wp-content/uploads/2009/07/Env%EDos%20fase%20a%20distancia/Primer%20envio/6%20Glosario%20Riaces.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2014.

RIBEIRO, Cristina Zanettini. *Perspectivas da educação superior e a qualidade*. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

ROTHEN, José Carlos; SCHULZ, Almiro. SINAES: do documento original à legislação. *Revista Diálogo Educacionais*, Curitiba, v.7, n.21, p. 163-180, maio/ago. 2007.

ROTHEN, José Carlos. Ponto e contraponto na avaliação institucional: análise dos documentos de implantação do SINAES. In: REIS JÚNIOR, João dos. Oliveira, João Ferreira; MANCIBO, Deise. *Reforma Universitária: dimensões e perspectivas*. Campinas: Alínea, 2006.

WERTHEIN, Jorge Ricardo; CUNHA, Célio da. *Fundamentos da nova educação*. Brasília: UNESCO, 2000.

WITTMANN, Maria Jose de Moraes. O impacto da certificação ISO 9001 na gestão pública municipal de Gramado/ RS. São Leopoldo, 2011. 239p. Tese (Doutorado em Educação). Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

YARZÁBAL, Luis. *Consenso para a Mudança na Educação Superior*. Tradução de José Dias Sobrinho. Curitiba: Champagnat, 2002.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. A avaliação institucional da educação superior. *Revista Diálogo Educacional*. Curitiba, v. 4, n.11, p. 13-31, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/index.php/dialogo?dd99=pdf&dd1=541>>.

_____. Educação superior como bem público: projeto estratégico para o estado. *Revista Diálogo Educacional*. Curitiba: Champagnat, v. 3, n. 7, p. 219-220, set./dez. 2002. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/index.php/dialogo?dd99=pdf&dd1=827>>.

_____; COELHO; Rúbia Helena Napolini. Avaliação e reformas da educação superior no Brasil. In: EYNG, Ana Maria; GISI, Maria Lourdes. *Políticas e gestão da educação superior: desafios e perspectivas*. Ijuí: UniJuí, 2007. p. 89-136.

_____; COELHO; Rúbia Helena Napolini. Os fundamentos das reformas de estado e da avaliação da educação superior. *Avaliação*, Campinas, v. 10, n. 4, p. 41-60, dez. 2005. Disponível em: <<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php?journal=avaliacao&page=article&op=view&path%5B%5D=1324&path%5B%5D=1314>>.

MEMORIAL

1) FORMAÇÃO E TITULAÇÃO

Lembro que meu processo de formação iniciou no jardim de infância da Escola Flor Criança. Com mais detalhes nas lembranças recordo que fui alfabetizado em 1989 na primeira série D, Sala da professora Márcia, na antiga Escola Estadual Santa Águeda da rua José Serrato. A escola ficava na rua de casa, era uma casa velha construída em madeira que em 1991 mudou-se para outro endereço em uma nova sede com muito mais infra-estrutura. Após a quarta série A da Professora Elza, em 1993, tive que mudar de escola pois não podia prosseguir meus estudos por ali; não havia ginásio. Mudei para o Colégio Estadual Papa João Paulo I para terminar o primeiro grau, porém nunca terminei. Tive que sair com certificado de ensino fundamental e mudei de instituição para terminar o ensino médio no Colégio Estadual do Paraná em 2000.

Graduei-me em Tecnologia da Construção Civil no antigo CEFET-PR em 2003, hoje Universidade Federal Tecnológica do Estado do Paraná – UTFPR. Fui acadêmico Bolsista vinculado ao Departamento de Projetos – DEPRO. Ainda, desde o período em que era graduando já direcionava tanto o meu trabalho, quanto o meu estudo, para os sistemas de avaliação e auditoria de qualidade. Nunca me interessou a área própria de engenharia civil, tendo-me voltado desde a época para este segmento de pesquisa, tanto que, em meu trabalho de conclusão de curso analisei a “Adequação do Sistema da Qualidade aos Itens e Requisitos do SiQ-C segundo a NBR”. Monografia esta que resultou na publicação de um livro no ano de 2004.

Logo após a conclusão do curso iniciei o curso de pós-graduação *lato senso* na Faculdade Católica de Administração e Economia - FAE, já buscando um melhor direcionamento de minha carreira acadêmico-profissional, pois sempre observei uma forte vocação para a academia e, notadamente, para o exercício das atividades de ensino e pesquisa. Conclui o curso de especialização em 2006, defendendo a monografia intitulada “Gestão da Qualidade em Instituições de Ensino: Projeto de Implantação de um SGQ conforme a NBR ISO 9001:2000”.

Em minha formação complementar está contemplada a realização de vários cursos de extensão e seminários, quase todos sobre a temática da “avaliação”, o que retrata um fechamento do círculo “teoria-prática”. Ademais, destaco a realização de dois importantes Cursos de Aperfeiçoamento na área educacional em nível de pós-graduação: “Metodologia do Conhecimento e do Trabalho Científico”, em 2003 e em “Metodologia do Ensino Superior”, em 2005; ambos realizados por intermédio de uma parceria entre o Instituto de Direito Bacellar e a UniBrasil.

Em 2006 passei a realizar as disciplinas de Políticas Sociais e Educação, Políticas de Avaliação Institucional, e Planejamento e Gestão de Projetos Pedagógicos, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR na categoria de aluno especial. No ano seguinte ingressei no Programa de Mestrado em Educação da PUCPR sendo orientado pela Profa. Dra. Ana Maria Eyng. Após rigoroso cumprimento dos requisitos do programa estudei a atuação das CPA’s – Comissão Própria de Avaliação e a efetividade da avaliação institucional. Defendi dissertação intitulada Política pública da educação superior no Brasil: a efetividade da avaliação institucional no âmbito do SINAES, no dia 20 de fevereiro de 2009.

Em 2012 regressei ao programa da PUCPR na condição de candidato ao título de Doutor. Seguindo as orientações da Profa. Dra. Maria Lourdes Gisi propus realizar uma investigação para avaliar a política de avaliação da educação superior no Brasil.

2) EXPERIÊNCIAS PROFISSIONAIS

Iniciei formalmente minhas atividades profissionais na área educacional ao ser contratado pelo Uniexpert – Instituto Gráfico e Educacional para ocupar um cargo de gestor administrativo concomitante a docência em 2005. A primeira disciplina que fiquei responsável por ministrar foi “Sistemas de Administração” no curso técnico-profissionalizante em administração e secretariado executivo.

Na função de gerente desenvolvi vários projetos de avaliação educacional, tanto no tocante às atividades de ensino e pesquisa, quanto àquelas relacionadas à parte orgânico-administrativa, como infra-estrutura, administração e recursos humanos. Neste período destaca-se a elaboração de relatório para a CPA e a

implantação de um programa 5S na Escola de Ensino Médio e nos Cursos de Ensino Superior, cujo cerne era a adoção de um efetivo sistema de avaliação educacional. Ainda, deve ser mencionado que fui o responsável pela criação da “Revista Gestão de Negócios Faculdade de Tecnologia Expert”, sendo designado como seu primeiro Diretor-Editor.

Atualmente, exerço minhas atividades profissionais no Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil. Sou professor pesquisador vinculado ao curso de direito, mas fui originalmente contratado como professor de metodologia científica do curso de Relações Internacionais. Fui designado (após eleito pela comunidade acadêmica) para dois cargos cujas atividades desenvolvidas acabaram propiciando uma importante experiência em gestão acadêmica, pois compus o CONSEPE – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (2006-2008) e a CPA – Comissão Própria de Avaliação (2006-2007). Atualmente presto assessoria à Pró-Reitoria de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão e à Coordenação da Cooperação Internacional e Intercâmbio do UniBrasil.

Somam-se, ainda, diversas atividades desempenhadas junto à Escola de Direito do UniBrasil. Como por exemplo, destaca-se a atuação de representação docente no Colegiado do Curso, na Coordenação de Monografia, em reformas de currículos e desenvolvimento de grades transitórias, processo de seleção de professores, processos de avaliação do curso e estudos sobre exames (ENADE e OAB). Como professor de metodologia no Curso de Direito fui agraciado com homenagem da turma de formandos nos anos de 2008, 2009, 2011, 2012, 2014 e 2015.

Além disso desenvolvo atividades de pesquisa e orientação em programas de iniciação científica, monitoria à docência e estágios de pesquisa junto aos alunos da graduação em direito, serviço social, jornalismo, enfermagem e psicologia. Também estou vinculado à Escola Superior da Polícia Civil do Estado do Paraná, à Escola da Magistratura do Trabalho do Paraná, à Universidade do Contestado e à Pontifícia Universidade Católica do Paraná na condição de professor de curso de especialização.

Por fim, cabe ressaltar que realizei a organização de dez edições do EVINCI – Evento de Iniciação Científica da UniBrasil (2006-2015); duas edições do Congresso da Associação de Direito Público do Mercosul, realizado em Foz do

Iguaçu, em 2009 e 2012. Ademais, participei em diversas edições na comissão avaliadora do SEMIC e EDUCERE, eventos da PUCPR.

3) PRODUÇÃO CIENTÍFICA

Minha trajetória de estudo orienta-se dentro das seguintes linhas de pesquisa: 1) História e Políticas da Educação; 2) Avaliação de Políticas Públicas Educacionais; e 3) Educação, Direitos Humanos e Democracia. Deste modo toda a produção acadêmica esta ligada a estas linhas.

A produção se concentra principalmente em apresentações de trabalhos ou palestras (foram mais de 30 eventos). Durante o mestrado eu realizei as publicações exigidas mediante apresentação no EDUCERE. Somente após o mestrado passei a me atentar aos grupos, associações e redes de pesquisa. Hoje mantenho-me associado às seguintes instituições: SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração Educacional, CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito e ABEDI – Associação Brasileira de Ensino de Direito. No âmbito internacional vinculo-me à REDOEDA – *Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, à *Society of Public Law* e ao *International Scientific Forum*.

Em 2009 participei do Simpósio da ANPAE apresentando uma parte dos resultados da pesquisa de mestrado. Falei sobre a efetividade da autoavaliação das IES conduzidas pelas CPA no âmbito do SINAES, evento realizado na PUC-SP. Em 2010 participei do *Congreso Internacional del Conocimiento: Ciencias, Tecnologías y Culturas: diálogo entre las disciplinas del conocimiento. Mirando al futuro de América Latina y el Caribe*, em Santiago do Chile (apresentei o trabalho Responsabilidade Social das Instituições de Educação Superior). O trabalho foi publicado em forma de artigo de livro na obra intitulada: *Responsabilidad Social de las Organizaciones: perspectivas de nuevos marcos institucionales en América Latina*, publicada em Buenos Aires pela Ediciones Cooperativas de Buenos Aires (no ano seguinte).

Já me preparando para entrar no doutorado em 2011 participei do Simpósio da ANPAE na UFES discutindo os critérios de qualidade para os cursos de direito. O trabalho intitulava-se: *Mecanismos de Avaliação da Eficiência do Serviço Público de*

Educação no Brasil: O Caso dos Cursos de Graduação em Direito. Ainda no mesmo ano aprofundi meus estudos sobre o processo de regulação da educação apresentando o trabalho: Política Pública de Avaliação da Qualidade da Educação Superior no Brasil: da proposta concebida à regulamentação implementada um comparativo entre os resultados do exame da OAB e do ENADE para os cursos de Bacharelado em Direito (20º Congresso Nacional do Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito e I Encontro Euro-Americano de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito.)

Em 2012, já matriculado como doutorado do PPGE, e concomitantemente a realização dos créditos participei do Congresso Nacional do CONPEDI falando sobre: A implantação de políticas públicas da avaliação da qualidade como meio de realização da educação como um bem público, sendo publicado o texto como capítulo de livro.

Estudando os resultados do ENADE foi possível elaborar um estudo sobre: Formação Profissional do Docente da Educação Superior no Brasil: a titulação, o regime de trabalho e a oferta de programas de pós-graduação, que apresentei no XXº Colóquio da Secção Portuguesa da *Assotiaton Franconcophone Internationale de Recherche Scientifique en Education*, em 2013, evento promovido pela Universidade de Lisboa. No mesmo ano realizei palestra no *Máster Oficial en Migraciones Internacionales* na Faculdade de Sociologia da Universidade de La Corunã, na Espanha, falando sobre: *El servicio público de educación superior en Brasil y sus políticas contemporáneas de expansión, Realidad político social en Brasil contemporáneo.*

Ainda em 2013 apresentei trabalhos no *XIII Coloquio Internacional de Gestión Universitaria en América del Sur* realizado em Buenos Aires com o título do trabalho: A Qualidade da Educação Superior no Brasil: aspectos históricos e regulatórios da política pública de avaliação, e no Encontro Regional da ABEDI, em Curitiba, onde falei sobre: A Qualidade do Ensino Jurídico no Brasil: o processo de avaliação ENADE, Exame de Ordem e o Selo OAB Recomenda, Formação Jurídica e Mercado de Trabalho. Este trabalho acabou sendo publicado na Revista Cadernos da Escola de Direito do UniBrasil, no ano seguinte.

No ano de 2014 foram dois trabalhos apresentados em congressos nacionais: no COLUBHE sobre: Aspectos históricos da constituição da política pública de

avaliação da educação superior no Brasil e no Colóquio Internacional Educação e Justiça Social com o trabalho: A atuação da Suprema Corte Brasileira e os avanços relativos à proteção, à promoção e o exercício do direito à educação. Além disso houve duas palestras realizadas na Itália: a primeira foi realizada na Università L. Bocconi di Milano: *L'instituzione di politiche pubbliche per la valutazione della qualità quale mezzo di realizzazione dell'educazione come bene pubblico, Dialoghi di Diritto amministrativo senza confini. Problemi e prospettive nel contesto brasiliano contemporâneo*. E a segunda na Università Lum Jean Monnet durante o evento *XIII European Week – REDOEDA* com o trabalho intitulado: *Struttura e finanziamento del settore post laurea in Brasile nel contesto dello sviluppo del servizio pubblico dell'educazione*. A versão em italiano deste trabalho foi publicada no periódico argentino Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo e a versão em português está publicada na A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional (Qualis A1).

Em 2015, além do EDUCERE, apresentei trabalho no *4th International Scientific Forum* na *Oxford University* na Inglaterra com o trabalho intitulado: *History of Master's and Doctoral Degree Training from 1965-2013 in Brazil: A Map of the Public Education Service in the Postgraduate System*, a ser publicado no *European Scientific Journal*. E no *International Society of Public Law Conference* na *New York University School*, com o trabalho intitulado: *Public Policies for the Assessment of Quality in the Brazilian Higher Education System*, a ser publicado no periódico *International Journal of Constitutional Law*, possivelmente em 2016.

Finalmente, realizei orientações das seguintes pesquisas realizadas: 1) O direito à educação e a Constituição Federal de 1988: a função do Estado Brasileiro, de Igor Felipe Bergamaschi; 2) O direito à educação e a Constituição de 1988: o conceito de direito à educação, de Nathália Panza Hollanda Rozina; 3) A educação como um Direito Social Fundamental: positividade e eficácia, por Héric Ricardo; 4) A atuação do Poder Público no financiamento da educação, por Bruna Isabelle Simione Silva. Todos os trabalhos foram publicados em co-autoria em anais de eventos em 2014.