

CARLA BUSATO ZANDAVALLI MALUF DE ARAÚJO

**SINAES EM MATO GROSSO DO SUL E A
REGULAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: OS LIMITES
DO ESTADO-NAÇÃO**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM EDUCAÇÃO**

**Campo Grande/MS
Ano 2009**

CARLA BUSATO ZANDAVALLI MALUF DE ARAÚJO

**SINAES EM MATO GROSSO DO SUL E A
REGULAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: OS LIMITES
DO ESTADO-NAÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como exigência para a obtenção do grau de Doutora em Educação, sob orientação da Profa. Dra. Ester Senna.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM EDUCAÇÃO**

**Campo Grande/MS
Ano 2009**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Coordenadoria de Biblioteca Central – UFMS, Campo Grande, MS, Brasil)

Araújo, Carla Busato Zandavalli Maluf de.
A663s SINAES em Mato Grosso do Sul e a regulação do Estado brasileiro : os limites do Estado-Nação / Carla Busato Zandavalli Maluf de Araújo. -- Campo Grande, MS, 2009.

310 f. ; 30 cm.

Orientadora: Ester Senna.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Centro de Ciências Humanas e Sociais.

1. Ensino superior – Avaliação – Mato Grosso do Sul. 2. Universidades e faculdades – Avaliação – Mato Grosso do Sul. 3. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Brasil). 4. Educação e Estado – Mato Grosso do Sul. I. Senna, Ester. II. Título.

CDD (22) 378.155098171

A tese intitulada: “Sinaes em Mato Grosso do Sul e a regulação do Estado brasileiro: os limites do Estado-Nação”, apresentada por Carla Busato Zandavalli Maluf de Araújo, como requisito à obtenção do grau de Doutora em Educação, após avaliação da banca examinadora, abaixo discriminada, obteve parecer

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira (UFG)

Profa. Dra. Ester Senna (UFMS)

Profa. Dra. Eurize Caldas Pessanha (UFMS)

Profa. Dra. Mariluce Bittar (UCDB)

Profa. Dra. Sílvia Brito (UFMS)

Profa. Dra. Mônica Carvalho de Magalhães Kassar – Suplente
(UFMS)

DEDICATÓRIA

O desvelamento do delicado tecido social, de seus condicionantes, da organização viva da história e sua transformação em idéias e escrita, é um desafio que só pode ser transposto com o acolhimento e a generosidade dos mais próximos, que suportam e dividem as ausências, os conflitos, as tensões, as crises criativas, os limites, o ônus da produção do saber.

Dedico este trabalho àqueles que dão sentido pessoal e significado único à luta diuturna pela melhoria da educação e da sociedade: à minha família e aos amigos de todas as horas.

AGRADECIMENTOS

À Profa. Dra. Ester Senna, pela orientação segura, generosa, ética e rigorosa, pelo exemplo de profissional da educação, de pesquisadora e de pessoa.

Ao Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira, pela avaliação cuidadosa deste trabalho e a partilha de suas idéias e publicações.

À Profa. Dra. Mariluce Bittar, pelas sugestões argutas, pertinentes e pela disponibilidade em obter fontes e informações, sem as quais este trabalho não seria possível.

À Profa. Dra. Eurize Caldas Pessanha, hoje, pelas precisas observações para este trabalho e pelos ensinamentos profundos de ontem, que me deram bases e sustentação para trilhar o caminho da pesquisa.

À Profa. Dra. Sílvia Britto, pelos comentários sobre o Estado brasileiro.

Às Profas. Dras. Monica Carvalho de Magalhães Kassar e Regina Cestari Oliveira, por propiciarem a discussão do Estado e da realidade humana, a partir de diferentes olhares.

Às Profas. Dras. Giselle Cristina Martins Real e Dirce Nei Teixeira de Freitas, pelo apoio e pela oportunidade em aprender sobre avaliação e educação superior, por meio do acesso às suas pesquisas.

Aos colegas e amigos da primeira turma do Doutorado em Educação da UFMS, Carina Almeida Maciel, Cristiane Hengler Bernardo, Fernando Carvalho Moraes, Lara Scalise, Maria Alice de Miranda Aranda, Maria Cecília de Medeiros Abras, Rosemeire Ziliani e Vivina Dias Sol Queiroz, pela troca, pelo apoio, pelo convívio, pelos fortes laços construídos que o tempo e a distância não apagam.

Especialmente ao saudoso Renato Gomes Nogueira, amigo e colega, que nos trouxe o calor do debate e da conversa, do otimismo, da politização e deixa a todos a marca viva da serenidade e da alegria.

Aos colegas do GEPPEs, pela oportunidade de debater a educação superior em um ambiente acolhedor, que recupera a gênese da universidade.

Aos técnicos do INEP, que possibilitaram acesso aos projetos e relatórios de autoavaliação das IES de Mato Grosso do Sul.

RESUMO

Esta pesquisa situa-se no âmbito da avaliação das políticas públicas e aborda a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), nas instituições de Educação Superior (IES), em Mato Grosso do Sul (MS). O objetivo central do estudo é o de analisar o papel das políticas públicas do Estado brasileiro, no âmbito da Educação Superior e da autoavaliação institucional, em face de sua organização e inserção na sociedade capitalista, no período de 1995 a 2008. Considerando a classificação de Lobo (2006), esta investigação é uma avaliação *ex-post* e tomando a estrutura proposta por Oliveira (2007), foi trabalhada a implementação da avaliação, analisando-se os conteúdos das políticas, os instrumentos de governo e as estratégias. O estudo foi desenvolvido em quatro etapas. A etapa exploratória permitiu a identificação de dados gerais das instituições de Educação Superior de Mato Grosso do Sul e os contatos prévios para coleta de informações. A etapa bibliográfica e documental abrangeu, em 2006, o levantamento e análise de fontes sobre a Avaliação da Educação Superior no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (1996-2004); em periódicos científicos da área da educação, em livros. Em 2007 e 2008 foram desenvolvidos o levantamento e a análise de documentos oficiais da União, de caráter normativo e informativo. A etapa da coleta em campo, na capital, ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas com coordenadores das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) e, no interior do Estado, a ausência de retorno significativo aos questionários enviados inviabilizou esta forma de coleta, que foi substituída pelo acesso aos projetos e relatórios de autoavaliação, obtidos diretamente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). A análise das informações revelou que o Estado Avaliador apresenta manifestações diferenciadas na educação básica e na educação superior, bem como, as peculiaridades do Sinaes em MS. As IES do Estado de MS, localizadas na capital, e as instituições universitárias, em sua maioria, apresentam experiências avaliativas anteriores ao SINAES, contam com CPAs teórica e tecnicamente mais qualificadas, desenvolvem práticas de autoavaliação com feição mais formativa, limitada, porém pelos aspectos administrativo-financeiros. As IES não-universitárias, do interior do Estado, que representam a maioria das instituições, têm experiência recente em autoavaliação, a maior parte dessas IES é impulsionada pela obrigatoriedade legal, desprovida de práticas de pesquisa e, portanto, com ênfase no ensino. São IES dotadas de restrito capital intelectual, que implantaram a autoavaliação como requisito ao processo regulatório do Estado, com caráter formal e burocrático. Observa-se que o distanciamento do documento gerador do SINAES repercute na quebra de seus princípios: a perda da autonomia e o desrespeito à identidade institucional, pela imposição de processos padronizados na autoavaliação; há o predomínio, nas ações do Estado, do aspecto regulatório da avaliação. Os resultados indicam que não há condições materiais para a execução da proposta original do SINAES, nesse momento histórico, nas IES de MS.

Palavras-chave: Estado brasileiro. Políticas educacionais. Avaliação da Educação Superior. SINAES. Comissões Próprias de Avaliação.

ABSTRACT

This study is concerned with public politics and is related to the implementation of the Higher Education Evaluation National System (SINAES) in the Higher Education Institutions (IES) in Mato Grosso do Sul (MS). The main goal of the study is to analyze the role of the public politics in the Brazilian State in Higher Education and in the institutional auto-evaluation concerning its organization and insertion in the capitalist society ranging from 1995 to 2008. Considering the classification by Lobo (2006) this investigation is an *ex-post* evaluation and taking the structure proposed by Oliveira (2007) it was studied the implementation of the evaluation by analyzing the contents of the politics, the government tools and the strategies. The study was developed in four stages. The exploratory stage allowed for the identification of general data of the Higher Education Institutions in Mato Grosso do Sul and the previous contacts for information gathering. The bibliographical and documental stage covered in 2006 the survey and analysis of sources about the Higher Education Evaluation in the thesis and dissertations data base of the Higher Education Staff Improvement Coordination (CAPES) (1996-2004); in scientific publications in the education field and in books. In 2007 and in 2008 it was performed the survey and analysis of the official normative and informative documents of the Union. The stage of field data gathering in the capital of the State was performed by means of semi structured interviews with coordinators of the Evaluation Commissions (CPAs) and in the interior of the State the lack of significant reply to the sent questionnaires made this kind of gathering impossible which was substituted by the access to the auto evaluation projects and reports which were directly obtained from the Anísio Teixeira National Institute of Education Studies and Researches (INEP). The analysis of the information revealed that the Evaluator State presents different manifestations in primary education and in higher education as well as the peculiarities of the SINAES in MS. The Higher Education Institutions in the State of Mato Grosso do Sul located in the Capital City and the universities mostly present evaluation experiences prior to SINAES, count on theoretical and more technically qualified CPAs and develop more formative auto evaluation practices limited by the financial-administrative aspects. The non-university Higher Education Institutions in the interior of the State which represent the majority of the institutions have recent experience in auto evaluation. Most of those Higher Education Institutions are impelled by the legal obligation, lacking research practices and therefore giving priority to teaching. Those are Higher Education Institutions with restricted intellectual capital which have adopted the auto evaluation as requisite to the regulatory process of the State with formal and bureaucratic character. It can be noted that the distance from the document which generated the SINAES results in the breakage of its principles: the loss of the autonomy and the disrespect to the institutional identity, the imposition of patterned auto evaluation processes; the regulatory aspect of the evaluation predominates in the actions of the State. The results indicate that there are no material conditions for the performance of the original proposal of SINAES in this historical period in the Higher Educational Institutions in MS.

KEYWORDS: Brazilian State. Educational Politics. Higher Education Evaluation. SINAES. Evaluation Commissions.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de instituições de ensino superior por dependência administrativa 1995-2006.....	61
Tabela 2 – Acompanhamento e Execução Orçamentária da União, geral, por órgão (MEC) e subfunção (Ensino Superior). 1996 -2007.....	77
Tabela 3 – Taxas de crescimento do PIB no Brasil e na economia mundial – 1994-2005	81
Tabela 4 – Despesas de proteção social (em percentagem do PIB).....	87
Tabela 5 – IDD do Curso de Física	172
Tabela 6 – Composição do conceito preliminar de curso.....	174
Tabela 7 – Criação das IES de MS	183
Tabela 8 – Distribuição percentual e taxa de crescimento do número de instituições de ensino superior por categoria administrativa – total geral – região Centro-Oeste e UF Mato Grosso do Sul 1991- 2006.....	184
Tabela 9 – Total geral do número de cursos de graduação presenciais, número de matrículas e número de vagas, inscritos e ingressos, por vestibular, por organização acadêmica e categoria administrativa em Mato Grosso do Sul – 2006	185
Tabela 10 – Características das IES de Campo Grande, MS.	188
Tabela 11 – Composição das CPAs. Campo Grande, MS.....	192
Tabela 12 – Cronograma das avaliações externas das IES em 2007	217
Tabela 13 – Comparativo de ingressos e concluintes do Ensino Médio e Ensino Superior em Mato Grosso do Sul. 1991-2006.....	226
Tabela 14 – Cumprimento da legislação na composição das CPAs de MS	238
Tabela 15 – Autonomia das IES em relação ao Roteiro de Autoavaliação	249
Tabela 16 – Funções docentes, por titulação, organização acadêmica e categoria administrativa das IES.....	266

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Critérios para seleção dos documentos oficiais da União.	36
Quadro 2 – Planos Plurianuais 1996-2007.....	57
Quadro 3 – Eixos centrais e Programas do Ministério da Educação nos PPAs. Brasil. 1996- 2011.	75
Quadro 4 – Fases da avaliação nos EUA	96
Quadro 5 – Organização da nova universidade	103
Quadro 6 – Modalidades de avaliação	126
Quadro 7 – Modalidades de avaliação	127
Quadro 8 – Etapas, aspectos e indicadores propostos para a avaliação institucional no PAIUB.	141
Quadro 9 – Análise comparativa entre o documento gerador do SINAES e a Lei nº 10.861/2004.....	162
Quadro 10 – IES, por categoria administrativa, ano de criação e ano de implantação da autoavaliação. Campo Grande, MS.....	188
Quadro 11 – Períodos da realização das coletas de informações, entrevistados e formas de coleta nas IES de Campo Grande, MS.....	190
Quadro 12 – Reuniões e funções das CPAs. Campo Grande, MS	195
Quadro 13 – Estratégias para a sensibilização da comunidade acadêmica das IES de Campo Grande, MS.....	199
Quadro 14 – Instrumentos de autoavaliação institucional da IES “E”. Campo Grande, MS.	202
Quadro 15 – Estratégias de divulgação de resultados usadas nas IES de Campo Grande, MS.	203
Quadro 16 – Calendário das atividades do SINAES	204
Quadro 17 – Resultados positivos da autoavaliação na visão das IES de Campo Grande, MS.	207
Quadro 18 – Principais dificuldades para realização dos processos de avaliação para as IES de Campo Grande, MS.....	210
Quadro 19 – Categorização das IES, em números, por ordem de data de criação.....	232

Quadro 20 – Projetos encaminhados ao INEP e a relação entre mantenedoras das IEs e dirigentes	233
Quadro 21 – Início dos processos de autoavaliação nas IES de MS.	241
Quadro 22 – Características de enfoques avaliativos.....	243
Quadro 23 – Semelhança entre relatórios encaminhados ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).	251

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A - INSTRUMENTOS PARA COLETA EM CAMPO	287
APÊNDICE A1 – QUESTIONÁRIOS PARA AS IES DO INTERIOR DE MS.....	287
APÊNDICE A2 – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM COORDENADORES DAS CPAS DE CAMPO GRANDE, MS.....	289
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	291

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEAU	- Associação Brasileira de Engenharia e Urbanismo
ABEM	- Associação Brasileira de Ensino Médico
ABEN	- Associação Brasileira de Enfermagem
ABENGE	- Associação Brasileira de Ensino de Engenharia
ABENO	- Associação Brasileira de Ensino Odontológico
ABESC	- Associação Nacional de Escolas Superiores Católicas
ABET	- Accreditation Board for Engineering and Technology
ABMES	- Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
ABNT	- Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABRUC	- Associação Brasileira das Universidades Comunitárias
ABRUEM	- Associação Brasileira de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
ACE	- Avaliação das Condições de Ensino
AGB	- Associação dos Geógrafos Brasileiros
AID	- Associação Internacional de Desenvolvimento
ANACEU	- Associação Nacional dos Centros Universitários
ANAFI	- Associação Nacional de Faculdades e Institutos Superiores
ANDES	- Associação Nacional de Docentes
ANDIFES	- Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANFOPE	- Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANGE	- Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Economia
ANGRAD	- Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração
ANPEd	- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANUP	- Associação Nacional das Universidades Particulares
ASBREPO	- Associação Brasileira de Ensino Profissional
BIRD	- Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM	- Banco Mundial
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEA	- Comissão de Especialistas em Avaliação
CFE	- Conselho Federal de Educação
CGT	- Confederação Geral dos Trabalhadores
CNC	- Confederação Nacional do Comércio
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CNPq	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAES	- Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CONCEFETS	- Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica
CONEAU	- <i>Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria</i>
CONTEE	- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
CPA	- Comissão Própria de Avaliação
CPC	- Conceito preliminar de cursos superiores
CPI	- Comissão Parlamentar de Inquérito
CRUB	- Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CTAA	- Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação
DES	- Diretoria do Ensino Superior

EAP	- Estratégia de Apoio ao País
EAPES	- Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior
ECME	- Escola de Comando e Estado Maior do Exército
ECPD	- <i>Engineers Council for Professional Development</i>
ENADE	- Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	- Exame Nacional de Cursos
ENEM	- Exame Nacional do Ensino Médio
FADAFI	- Faculdade Dom Aquino de Filosofia, Ciências e Letras
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FIES	- Programa de Financiamento Estudantil
FINEP	- Financiadora de Estudos e Projetos
FOPROP	- Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação
ForGRAD	- Fórum de Pró-Reitores de Graduação
FORPLAD	- Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração
FORPROEX	- Fórum de Pró-Reitores de Extensão
GEPPES	- Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas de Educação
GERES	- Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior
GT	- Grupo de Trabalho
GTRU	- Grupo de Trabalho da Reforma Universitária
ICMS	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDD	- Indicador de Diferença entre os Desempenhos
IDES	- Índice do Desenvolvimento do Ensino Superior
IES	- Instituições de Educação Superior
IFES	- Instituições Federais de Ensino Superior
IGC	- Índice Geral de Cursos das Instituições
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPES	- Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
ISBN	- <i>International Standard Book Number</i>
ISSO	- International Organization for Standardization- Organização Internacional de Normalização
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MARE	- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MP	- Medida Provisória
MS	- Mato Grosso do Sul
MEC	- Ministério da Educação
NEASC	- New England Association of School & Colleges, Inc.
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
ONG	- Organização não-governamental
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PAIDÉIA	- Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área
PAIUB	- Programa de Avaliação das Instituições Universitárias Brasileiras
PARU	- Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PDE	- Programa de Desenvolvimento da Educação
PDI	- Plano de Desenvolvimento Institucional
PIB	- Produto Interno Bruto
PNE	- Plano Nacional de Educação
PPA	- Plano Plurianual

PPI	- Projeto Pedagógico Institucional
PROUNI	- Programa Universidade para Todos
PT	- Partido dos Trabalhadores
RAIES	- Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior
REUNI	- Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAEB	- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAPIENS	- Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior
SEED	- Secretaria de Educação a Distância
SESu/MEC	- Secretaria de Educação Superior/Ministério da Educação
SETEC	- Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SINAES	- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SINAPES	- Sistema Nacional de Avaliação e Progressão do Ensino Superior
UBES	- União Brasileira dos Estudantes
UNE	- União Nacional dos Estudantes
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
<i>USAID</i>	- <i>United States Agency for International Development – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional</i>
<i>WS</i>	- <i>Welfare State</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
1.1	METODOLOGIA DA PESQUISA	31
1.1.1	Etapa Exploratória	34
1.1.2	Etapa Bibliográfica e Documental	35
1.1.3	Etapa da Coleta em Campo.....	37
1.1.4	Etapa do Tratamento e Análise das Informações	39
1.2	ESTRUTURA DO RELATÓRIO	40
2	ESTADO BRASILEIRO E ESTADO AVALIADOR	42
2.1	O ESTADO CONTEMPORÂNEO	42
2.2	O ESTADO BRASILEIRO	51
2.2.1	O Estado Brasileiro nos Anos de 1990 e 2000.....	57
2.3	ESTADO AVALIADOR, ESTADO CONTROLADOR	86
3	AValiação DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	95
3.1	AValiação DE SISTEMAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR	95
3.2	AValiação DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: ANOS DE 1960 A 1980	98
3.3	AValiação DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS ANOS DE 1990 E 2000	135
3.3.1	O Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB).....	135
3.3.2	Avaliações da Educação Superior nos Governos de Fernando Henrique Cardoso	145
3.3.3	O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).....	150
4	A EDUCAÇÃO SUPERIOR E O SINAES EM MS	181
4.1	O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL E AS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	181
4.2	AS COMISSÕES PRÓPRIAS DE AVALIAÇÃO EM MS E O SINAES	187
4.2.1	AS COMISSÕES PRÓPRIAS DE AVALIAÇÃO EM CAMPO GRANDE, MS.....	187
4.2.2	A Execução da Autoavaliação	197
4.2.3	Acompanhamento de Ações Corretivas.....	204
4.2.4	Principais Dificuldades Enfrentadas pelas CPAs.....	209
4.2.5	Acompanhamento das Avaliações Externas	210
4.2.6	SINAES: Concepções dos Membros das CPAs.....	212
4.2.7	As Práticas de Autoavaliação das IES	221
4.3	PROJETOS DE AUTOAVALIAÇÃO	231
4.3.1	Observância dos Aspectos Legais	234
4.3.1.1	<i>Atribuições propostas para as CPAs</i>	<i>235</i>
4.3.1.2	<i>Indicativos de autonomia das CPAs em relação aos conselhos e demais órgãos colegiados da IES.....</i>	<i>237</i>
4.3.1.3	<i>Composição da CPA, observando participação de todos os segmentos da IES (docente, discente e</i>	

	<i>técnico-administrativo) e de representantes da sociedade civil organizada</i>	238
4.3.1.4	<i>Identificação de regulamentação específica da CPA</i>	239
4.3.1.5	<i>Explicitação dos meios de divulgação de sua composição e de suas atividades</i>	239
4.3.2	Histórico Anterior ao SINAES.....	240
4.3.3	Concepção de Avaliação.....	242
4.3.4	Forma de Definição dos Instrumentos de Avaliação.....	246
4.3.5	Uso dos Resultados por Parte da Gestão	247
4.3.6	Vinculação entre Avaliação, Financiamento e Gestão	249
4.3.7	Autonomia ou Articulação das Propostas de Autoavaliação em Face do Roteiro Autodirigido Proposto pela CONAES e pelo INEP.....	249
4.4	RELATÓRIOS DE AUTOAVALIAÇÃO.....	250
4.4.1	Coerência entre Projetos e Relatórios da Autoavaliação	254
4.4.2	Autonomia quanto às orientações da CONAES e do INEP	259
4.4.3	Demonstração do uso dos resultados da autoavaliação institucional.....	259
4.4.4	Demonstração do vínculo entre avaliação, financiamento e gestão	261
4.6	AS MARCAS DO PROCESSO DE AUTOAVALIAÇÃO NAS IES DE MATO GROSSO DO SUL.....	262
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	277
	APÊNDICES.....	286
	REFERÊNCIAS.....	293

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa insere-se no âmbito dos estudos de avaliação das políticas públicas. Aborda a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), nas Instituições de Educação Superior (IES), em Mato Grosso do Sul (MS), procurando analisar uma política pública a partir da configuração do papel do Estado-Nação na sociedade capitalista.

Meu interesse pessoal pelo tema deve-se à minha incursão como Secretária de Avaliação Institucional e, depois, Coordenadora de uma Comissão Própria de Avaliação (CPA) de uma instituição de Educação Superior privada, e à participação no Grupo de Políticas Públicas de Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e no Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas de Educação Superior (GEPPES) da Universidade Católica Dom Bosco, a partir dos quais, busco uma análise mais acurada da avaliação institucional na Educação Superior.

A avaliação em grande escala ganha relevância a partir dos anos de 1990, como parte do processo de Reforma do Estado, não apenas no Brasil, mas em todos os países da América Latina, que contam com a assistência do Banco Mundial.

Nos planos plurianuais (PPAs) brasileiros elaborados no período de 1996 a 2007, destacam-se programas de avaliação em larga escala ou avaliação de sistemas, como também o desenvolvimento de bases de dados da educação em todos os níveis de ensino, de modo a propiciar maior controle e capacidade de regulação do Estado.

O cenário do final dos anos de 1990, no Brasil, apresenta expansão acelerada das IES privadas, a presença da avaliação, com caráter de ranqueamento, promovida por meio do Exame Nacional de Cursos (ENC), o “Provão”. A regulação da qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão, porém, não se concretizou por força da mão do Estado. Praticamente não houve descredenciamento de instituições e

o número de cursos não autorizados também foi insignificante em face do número de cursos e IES autorizados e credenciados¹.

O sistema que abrangia a Avaliação das Condições de Ensino (ACE), o ENC e a Avaliação das IES para credenciamento, tinha instrumentos e processos separados, que não permitiam o cruzamento de informações. Em uma ótica marcadamente neoliberal, as políticas de avaliação voltaram-se à divulgação dos resultados do Provão e da ACE, de modo a oferecer aos clientes da Educação Superior, subsídios para a escolha das instituições melhor avaliadas.

Em 2003, a partir de estudos de uma Comissão de Especialistas de Avaliação (CEA), foi proposto o SINAES, que procura, em seu documento gerador, acentuar o caráter formativo da avaliação e ressignificar a concepção de qualidade para o ensino, a pesquisa e a extensão desenvolvidos pelas IES. A partir das proposições desse novo sistema é que se desenrola a presente investigação.

Neste estudo buscou-se analisar o SINAES em Mato Grosso do Sul, com ênfase na implementação das CPAs, conforme as orientações da Lei nº. 10.861, de 11 de junho de 2004.

A referida Lei instituiu o SINAES, assentado em uma proposta teórica (SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2004) de caráter essencialmente formativo e que se apresenta como alternativa ao modelo restritivo representado pelo Provão. Foi estruturada pelos precursores do Programa de Avaliação das Instituições Universitárias Brasileiras (PAIUB), entre os quais se destacam: José Dias Sobrinho, Dilvo Ilvo Ristoff, Hélió Trindade e Isaura Belloni.

A presente pesquisa buscou desvelar em que medida o Estado brasileiro, que vem desenvolvendo políticas e ações neoliberais, abre espaço para a execução de uma proposta com base teórica democrática. E em que medida, o Estado Nacional tem poder de decisão em face da mundialização do capital e as consequentes medidas padronizadoras típicas do neoliberalismo.

¹ Real (2007, p. 61) demonstra o crescente índice de autorização de cursos a partir dos anos de 1990 e 2000. Em 1996/1997, 3,9% dos pedidos de autorização de cursos foram deferidos; em 1998 foram deferidos 18,3%; em 1999, 34,3% dos pedidos e em 2000, 68,2% dos pedidos.

A questão geral que permeia o estudo é a reconfiguração do papel do Estado, nos anos de 1990 e 2000, o sentido do “Estado Avaliador”, sua forma de desenvolvimento no Brasil e, mais especificamente, em Mato Grosso do Sul.

A análise da implantação das CPAs é especialmente relevante, na medida em que são essas comissões colegiadas, na proposição teórica do SINAES, é que deveriam garantir o foco qualitativo e formativo da proposta, baseado no levantamento de informações, armazenadas em bases de dados variadas, relativas a três dimensões: instituição, curso e aluno.

Souza e Oliveira (2003, p.874) destacam a centralidade da avaliação educacional em larga escala, alertando para o fato de que nas últimas décadas ela tem sido apresentada como indicador de **qualidade** dos sistemas educativos, em substituição à “idéia-força” de “igualdade”, como principal objetivo das políticas educacionais.

Salientam que a contraposição entre qualidade e igualdade torna-se mais evidente sob a ótica das reformas educacionais dos anos de 1990, nas quais se centralizam os mecanismos de avaliação e descentralizam-se os mecanismos de gestão e de financiamento, como meios de otimizar o produto esperado: os bons resultados no processo avaliativo (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 874-875).

A avaliação do sistema escolar, como determinante da qualidade, substitui o controle via pesadas estruturas organizacionais e legítima “valorações” que estimulam a competição e o “ranqueamento” entre instituições de ensino, reforçadas pela existência de políticas que atrelam desempenho, medido por instrumentos de larga escala, com financiamento (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 875).

No SINAES, a contradição entre a perspectiva regulatória e formativa é bastante presente, pois a proposta teórica centra-se no aspecto formativo, motivo pelo qual toma a autoavaliação, realizada pelas CPAs, como elemento central do sistema.

Para discutir essa contradição é essencial diferenciar os estatutos informativos dos documentos que compõem o SINAES, especialmente: as propostas teóricas do SINAES (SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2003; 2004); a lei que o regulamenta; as orientações formais emitidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para execução do SINAES.

A proposta teórica do SINAES, publicada inicialmente em 2003, pela CEA, coordenada por José Dias Sobrinho, que deu origem à Medida Provisória nº 147/2003, sendo revista e republicada em 2004, traz a avaliação como instrumento de emancipação das instituições, com caráter predominantemente formativo e balizado pela autoavaliação. A participação dos vários segmentos e a ótica de autonomia das instituições, que devem se autorregular a partir do autoconhecimento dos problemas da instituição, amenizam o caráter regulador do Estado e acentuam a perspectiva formativa. O pilar central da proposta é a auto-avaliação das instituições de educação superior, realizada pelas Comissões Próprias de Avaliação.

A Lei nº 10.861, publicada em 14 de abril de 2004, embora cite a autonomia das instituições e o respeito a sua identidade, acentua o caráter regulatório do Estado, nos três âmbitos da avaliação: instituições, cursos e desempenho dos estudantes.

Os atos normativos e documentos de orientação do INEP são essencialmente focados no âmbito regulatório, nos procedimentos e recursos para a execução do SINAES.

A discussão central do estudo refere-se à efetiva concretização da proposta teórica em face da configuração do Estado brasileiro.

O SINAES sustenta-se em uma multiplicidade de informações para realizar a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes: o relatório de autoavaliação institucional, os dados obtidos nas visitas *in loco* para avaliação da IES e de seus cursos, as informações anexadas ao Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior (SAPIENS);

informações constantes no Censo da Educação Superior; os resultados do Exame Nacional de Desempenho do Estudante (ENADE).

São princípios fundamentais do SINAES, de acordo com o art. 2º da Lei nº 10.861/2004:

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

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

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

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

IV - a participação do corpo discente, docente e técnico administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações. (BRASIL, 2004 a).

Esse sistema propõe a autoavaliação institucional a partir da descrição qualitativo-quantitativa de dez dimensões, postas no art. 3º da Lei nº 10.861/2004:

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

O objetivo principal situa-se no levantamento das reais condições das IES públicas e privadas no Brasil para o desenvolvimento procedente de políticas públicas no setor, de modo a melhorar a qualidade da educação superior, conforme o art.1º, § 1º, da referida Lei:

§ 1º O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. (BRASIL, 2004a).

A duplicidade de funções – regulatória e formativa –, como exposto no art. 2º da referida Lei, enceta uma relação contraditória:

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.(BRASIL, 2004a, os grifos são meus).

A presença concomitante dos aspectos formativos e regulatórios é algo que requer análise mais aprofundada, em função de que as IES, ao realizarem corretamente o seu processo de autoavaliação, expressando lacunas ou problemas que poderão ser corrigidos, incorrem no risco de ter cursos não autorizados ou não reconhecidos, bem como de a própria instituição ser descredenciada.

E em uma perspectiva mais ampla, observa-se a oposição entre a proposição formativa e de outros eixos do SINAES perante a boa parte das políticas adotadas pelo Estado brasileiro, de claro caráter neoliberal, muitas delas propostas e financiadas por organismos multilaterais.

Outros pontos que merecem discussão:

- a) o ponto de partida do diagnóstico são os relatórios produzidos pelas CPAs, que são autônomas, mas têm todo o seu serviço financiado pelas mantenedoras, e que no caso das IES públicas, é o próprio Estado;

- b) o sistema prevê o respeito às tipologias institucionais, à identidade das IES, mas ainda utilizará instrumentos comuns para avaliar faculdades, centros universitários e universidades das mais diversas regiões do país;
- c) a avaliação *in loco* continuará contando com avaliadores cadastrados pelo INEP, capacitados mediante treinamentos de curta duração;
- d) as mantenedoras das IES deverão arcar com todas as despesas relativas à operacionalização do sistema (viabilização das visitas *in loco*, pagamento do corpo técnico das CPAs,...), o que representa ônus financeiro intolerável às faculdades isoladas privadas, com menos de 500 alunos, e na esfera pública, utilização dos recursos materiais e humanos já existentes, pois não têm sido destinados recursos específicos para tais fins, dadas às restrições orçamentárias.

Os pontos expostos acentuam a importância das CPAs no funcionamento do SINAES, pois, da exposição transparente de dados fidedignos sobre as dimensões importantes das IES, realizada por essa Comissão, dependerá a validade da avaliação realizada. O diagnóstico falso ou manipulado gerará distorções e permitirá a manutenção de processos e condições inadequados à qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão.

A CPA é um órgão autônomo, colegiado, que agrega representantes de todos os segmentos da instituição de ensino superior, nos termos da Lei nº. 10.861/2004:

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

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

II - atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior.

Art. 12. Os responsáveis pela prestação de informações falsas ou pelo preenchimento de formulários e relatórios de avaliação que impliquem omissão ou distorção de dados a serem fornecidos ao SINAES responderão civil, penal e administrativamente por essas condutas. (BRASIL, 2004a, grifo nosso).

A tentativa de compilar dados e informações com validade e veracidade no processo de autoavaliação é expressa no art. 12, quando são pontuadas as sanções para informações falsas prestadas pelas instituições.

E a Portaria n.º 2.051, de 9 de julho de 2004, que regulamenta os procedimentos de avaliação do SINAES, acentua o caráter autônomo da CPA, na definição de sua composição e forma de funcionamento, bem como a necessidade de transparência em relação a todos os seus atos:

Art. 7º As Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), previstas no art. 11 da Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004, e constituídas no âmbito de cada instituição de educação superior, terão por atribuição a coordenação dos processos internos de avaliação da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP.

§ 1º As CPAs atuarão com autonomia em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior;

§ 2º A forma de composição, a duração do mandato de seus membros, a dinâmica de funcionamento e a especificação de atribuições da CPA deverão ser objeto de regulamentação própria, a ser aprovada pelo órgão colegiado máximo de cada instituição de educação superior, observando-se as seguintes diretrizes:

I - necessária participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica (docente, discente e técnico-administrativo) e de representantes da sociedade civil organizada, ficando vedada à existência de maioria absoluta por parte de qualquer um dos segmentos representados;

II - ampla divulgação de sua composição e de todas as suas atividades. (BRASIL, 2004b).

A análise da implementação das CPAs torna-se objeto relevante, pois figura como ponto de partida para deflagrar - no que toca à avaliação das instituições - as demais instâncias avaliadoras propostas pelo SINAES.

Cabem esclarecimentos à expressão implementação, dado ao seu caráter polissêmico e sua importância neste estudo. O verbete implementar é conceituado como:

1 *t.d.* Suprir de implementos. 2 *t.d.* pôr em execução, pôr em prática (plano, programa, ou projeto);realizar 3 *td* INF resolver (problema) ; solucionar 4 INF implantar (programa ou conjunto de programas destinados a atingir os fins específicos) . [...]. (HOUAISS; SALLES, 2001, p. 1581).

No senso comum, implantar é iniciar um processo; implementar é aprimorá-lo, adicionar elementos. Nas pesquisas da área de políticas públicas, porém, o termo ganha maior complexidade, pois é necessário pensar um processo mais amplo que abrange a tomada de decisão sobre a política, sua transformação em programas e projetos, a execução dos mesmos e seus possíveis impactos. No caso em pauta, embora os impactos não possam ser identificados com clareza, em razão de que o SINAES está ainda fechando seu primeiro ciclo, é possível verificar a tomada de decisão, a transformação no sistema e a execução relativa às ações das CPAs.

Lester et al. (1987 apud RUS PEREZ, 2006, p. 65-66) afirmam que

[...] para alguns autores a implementação refere-se a todo processo iniciado com o estabelecimento da política até o seu impacto, para outros a implementação não se confunde com o produto, sendo basicamente um processo de uma série de decisões e de ações postas pela autoridade legislativa central.

Não por acaso a expansão das pesquisas de avaliação de políticas ocorreu especialmente nos Estados Unidos, a partir dos anos de 1960, momento de consolidação dos programas de combate à pobreza (RUS PEREZ, 2006, p. 66). Vale lembrar, ainda, que a ótica da avaliação está presente nas práticas dos organismos multilaterais que nascem nos anos de 1940, com essa intenção.

Rus Perez (2006, p. 66) observa que desde os anos de 1950 já se desenvolviam essas pesquisas por meio de enquetes e da análise estatística, sob uma

ótica pluridisciplinar das ciências sociais, o que foi acentuado nos governos Kennedy e Johnson².

O autor, apropriando-se da literatura especializada americana, acentua as contribuições propiciadas pelas pesquisas de avaliação da implementação de políticas, destacando:

1) enquanto pesquisa de *policy oriented*, à medida que não se restringe apenas a diagnosticar, mas corrigir o curso das ações, no momento em que os programas estão sendo executados, fornecendo, portanto, subsídios aos decisores; 2) buscam ampliar a efetividade da decisão dos programas públicos; 3) contribuem para ampliar a *accountability* dos programas; 4) proporcionam maior grau de integração dos distintos corpos da política (administrativo, político e comunidade) o que é fundamental para o desenvolvimento da política).(RUS PEREZ, 2006, p. 67-68, grifos do autor).

A pesquisa de avaliação de políticas no Brasil ainda é incipiente, pois o interesse pelo tema desenvolveu-se apenas a partir dos anos de 1980 e de forma desigual entre as diferentes políticas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986 apud RUS PEREZ, 2006, p. 70).

Especificamente no âmbito educacional,

[...] as pesquisas acadêmicas estão distantes da escola, restringindo as avaliações à etapa de diagnóstico e das propostas educacionais, raramente abordando o processo de implementação. Restringem-se, ainda, as pesquisas aos níveis mais altos da decisão com pouca vinculação e atenção aos demais níveis da hierarquia administrativa ou das ações que procuram inovar o ensino. Há ainda o hiato entre o diagnóstico da situação e a tomada de decisão. (GATTI, 1986; RUS PEREZ, 1996 apud RUS PEREZ, 2006, p. 71).

A incipiência dos estudos de avaliação das políticas, mais especificamente das políticas da Educação Superior, reforça a importância desta pesquisa, de tipo qualitativo-quantitativo (LÜDKE; ANDRÉ, 1986; MINAYO;

² John Fitzgerald Kennedy governou os Estados Unidos da América no período de 1961 a 1963, sendo sucedido, após seu assassinato em 22 de novembro de 1963, por Lyndon Baines Johnson. O foco da política externa de Kennedy foi a contenção do avanço soviético. Uma ampla soma de recursos econômicos, militares e técnicos foram liberados para os países em desenvolvimento, de modo a garantir a supremacia dos Estados Unidos no continente americano. No âmbito interno, o presidente democrata ofereceu amplo apoio ao Movimento pelos Direitos Civis dos Negros e também desencadeou programas sociais de combate à pobreza, desenvolvidos de forma mais ampla no governo de Johnson. Tanto na política externa como na interna havia espaço para os estudos de avaliação das políticas públicas.

SANCHES, 1993), que buscou analisar a implementação das CPAs à luz das políticas públicas postas para o ensino superior e das condições sociais, políticas e econômicas do país, em face da organização do trabalho no momento contemporâneo, com o seguinte objetivo geral:

- a) Analisar o papel das políticas públicas do Estado brasileiro, no âmbito da Educação Superior e da avaliação institucional, em face da sua organização e inserção na sociedade capitalista, no período de 1995 a 2008.

O corte temporal, no que tange à coleta de dados empíricos, abrangeu o período de 2004 a 2008. Foram analisados documentos relativos aos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva, compreendendo o período de 1995 a 2009.

A pesquisa buscou explicitar as dimensões normativa, formativa e regulatória desenvolvidas nas IES em Mato Grosso do Sul, com os seguintes objetivos específicos:

- a) analisar a configuração do Estado avaliador no Brasil, nas décadas de 1990 e 2000;
- b) analisar o processo de implementação do SINAES em Mato Grosso do Sul, com ênfase nas CPAs, procurando explicitar suas peculiaridades, perspectivas, pressupostos e condicionantes;
- c) analisar as decorrências do processo avaliativo já desenvolvido.

As hipóteses de trabalho enunciadas neste estudo voltaram-se inicialmente à ausência de exequibilidade da proposta teórica do SINAES, nos termos indicados em seu documento gerador (SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2004), em função das dificuldades de um Estado-Nação, com políticas notadamente neoliberais, colocar em ação uma proposta mais democrática, em um cenário de mundialização do capital, com políticas educativas cerceadas e financiadas por organismos multilaterais.

Partiu-se do pressuposto de que a crise orgânica do capital e, por consequência, os limites impostos ao Estado são, portanto, amplamente desfavoráveis à viabilização de uma proposta voltada à construção de parâmetros, indicadores e práticas que melhorem a qualidade da Educação Superior no Brasil. No que se refere às instituições, a configuração da Educação Superior brasileira também não é favorável à execução da proposta, em razão do predomínio de faculdades isoladas privadas, que oferecem cursos noturnos, de baixo investimento e não possuem, portanto, infraestrutura para a realização adequada de processos de autoavaliação.

Ao longo do estudo, as hipóteses foram sendo recompostas, nos seguintes termos:

- a) não há condições materiais concretas, por parte significativa das IES públicas e privadas, para executarem o processo de autoavaliação institucional conforme a proposta teórica do SINAES;
- b) o objetivo do SINAES em oferecer indicadores mais completos para subsidiar políticas públicas da Educação Superior esbarra na dificuldade de as instituições executarem propostas avaliativas efetivas, que permitam sanar eficazmente suas mazelas, bem como revelar com maior fidelidade os aspectos qualitativos envolvidos no processo, em função da presença da função regulatória do Estado;
- c) o âmbito das instituições permitirá desvelar o espaço da crítica radical ao conceito de qualidade imposto, forjado na interação entre os sujeitos sociais que operam na comunidade acadêmica e que permitem, por meio da pluralidade de percepções, a possibilidade de executar uma proposta substancialmente democrática;
- d) a política neoliberal não pode ser a única forma legítima de ação política, o que aventa a possibilidade de perspectivas de ações antagônicas ao sistema do capital.

1.1 METODOLOGIA DA PESQUISA

A necessidade de construir o objeto “implantação das CPAs”, a partir de seus vínculos com o SINAES, as políticas públicas para a área educacional, a configuração do Estado brasileiro e os condicionantes mais amplos, parte da escolha pela historicização do objeto de investigação em uma percepção não-linear. O singular – SINAES – será desvelado em relação com o universal – o capitalismo contemporâneo e suas relações com o Estado brasileiro.

Essa ótica requererá a análise do papel do Estado nos anos de 1990 e 2000, o espaço de decisão possível do Estado Nacional na geração, execução e avaliação de políticas públicas, bem como a análise dos condicionantes sociais, políticos e econômicos na geração de políticas públicas para a Educação Superior brasileira. A partir desse contexto, a análise da implantação do SINAES e a atuação das CPAs como elementos essenciais nesse processo.

A percepção sobre a relação qualidade-quantidade não é de oposição, mas de complementaridade, considerando-se que toda qualidade o é em relação a uma quantidade e vice-versa (MINAYO; SANCHES, 1993).

Lobo (2006, p. 76) chama a atenção sobre os problemas metodológicos nos estudos de avaliação de programas sociais, observando que as análises mais estimuladas e induzidas nos programas de financiamento dos organismos multilaterais são as avaliações *ex-ante*, relativas às análises do custo-benefício, do custo-efetividade, das taxas de retorno econômico dos investimentos previstos. Salienta que as fórmulas e metodologias já desenvolvidas para esse tipo de análise não são adequadas às questões de natureza social, e mesmo os organismos multilaterais já reconhecem essas limitações, pois não solicitam mais tais procedimentos para a aprovação de financiamentos dos programas da área social.

A autora sugere, dada à importância dessas avaliações, que sejam feitas análises de viabilidade política, econômico-financeira e institucional dos programas a serem implementados. Coloca como elemento impeditivo a esses estudos a indisponibilidade histórica da administração brasileira e latino-americana para

avaliações dessa natureza, que se manifestam pela burocracia no acesso aos dados e pela falta de apoio financeiro, político e institucional. E chama a atenção para o prejuízo às avaliações *ex-post* (trabalham com processos e impactos) quando não são feitas as avaliações *ex-ante*, ou quando a avaliação é confundida com o mero acompanhamento das metas físico-financeiras, realizado para atender as determinações dos órgãos de controle (LOBO, 2006, p. 76-77).

Considera que especialmente nas avaliações *ex-post*, há a necessidade de ampliar o foco de análise:

[...] Há que se refletir sobre questões tais como o ambiente político no qual os programas se desenvolvem, as forças políticas que se contrapõem ou se aliam para apoiar ou sabotar o programa, o ideário econômico-financeiro que preside a determinação sobre a alocação do gasto público, as concepções sobre a maior ou menor necessidade de democratização do estado, a visão sobre os princípios da eficácia, efetividade e eficiência das ações governamentais na área social. (LOBO, 2006, p. 77).

Oliveira (2007, p. 1), ao tratar da educação superior como campo de estudo, menciona três esferas que se entrecruzam na criação desse campo:

- a) esfera da prática institucional (gestores acadêmicos e organizações das gestões como: Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB, Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior - ABMES e outros);
- b) esfera da política oficial (organismos governamentais de planificação, investigação e estatísticas, que produzem os sistemas de informação, como: Secretaria de Educação Superior/Ministério da Educação - SESu/MEC, INEP, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e outros);
- c) esfera dos organismos regionais e internacionais (organismos como: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, Banco Mundial – BM e outros).

O autor indica três tipos de investigação sobre as políticas de Educação Superior: os que tratam da geração das políticas, os que discutem a implementação e os que trabalham com os efeitos (OLIVEIRA, 2007, p. 1).

Os estudos que investigam a geração das políticas analisam as posições (análise estrutural-institucional), os discursos (análise cultural-ideológica) e os processos de tomada de decisão dos atores de políticas (Estado, mercado, academia e sistemas e agências internacionais). Os estudos que discutem a implementação das políticas buscam desvelar seus conteúdos, os instrumentos de governo (de informação, de tesouro, de autoridade, de ação) e as estratégias de atuação do Estado. E os estudos que tratam dos efeitos das políticas abordam as práticas, os resultados, os êxitos e fracassos, a partir de focos variados: universidades e IES não-universitárias, o trabalho acadêmico, a gestão das IES, amplitude das mudanças, as inovações, os efeitos da dimensão do poder das organizações, entre outros.

Considerando a classificação de Lobo (2006), esta investigação é uma avaliação *ex-post*, e tomando a estrutura proposta por Oliveira (2007), foi trabalhada a implementação da avaliação, analisando-se os conteúdos das políticas, os instrumentos de governo e as estratégias. Não houve condições de avaliar com consistência os efeitos, pois o primeiro ciclo avaliativo do SINAES, que deveria ser encerrado em 2006, foi estendido até 2009 e, portanto, muitos processos não foram consolidados.

A proposição inicial de analisar os resultados dos processos de autoavaliação desenvolvidos em todas as IES de Mato Grosso do Sul, mediante adesão à pesquisa, foi revista em razão da dificuldade de acesso aos dados, como descrito a seguir.

Em Mato Grosso do Sul, segundo dados do Cadastro da Educação Superior do INEP (2008b)³, constam quarenta e quatro IES, sendo cinco universidades (duas privadas, uma estadual e duas federais); dois Centros

³ A consulta de abril de 2008 resultou em 44 instituições e os dados do Cadastro da Educação Superior em 2009, em 46 IES, mas será tomado o quantitativo relativo ao corte do estudo, ou seja, até 2007.

Universitários (privados); vinte e duas faculdades (privadas); nove faculdades integradas (privadas) e seis institutos superiores (privados). As IES estão distribuídas em dezenove cidades, das setenta e oito presentes no Estado: Campo Grande (oito); Nova Andradina (sete); Dourados (seis); Ponta Porã (cinco); Fátima do Sul (duas); Naviraí (duas); Cassilândia (duas); e as demais contam com apenas uma IES cada⁴: Aquidauana, Coxim, Paranaíba, Rio Verde de Mato Grosso, Três Lagoas, Corumbá, Amambai, Chapadão do Sul, Costa Rica, Selvíria, Ribas do Rio Pardo e Bonito. Duas instituições públicas mantêm *campus* no interior do Estado. A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em Aquidauana, Corumbá, Coxim, Paranaíba e Três Lagoas, e a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, em Aquidauana, Amambai, Cassilândia, Coxim, Maracaju, Jardim, Ivinhema e Glória de Dourados.

A pesquisa foi desenvolvida em quatro etapas descritas a seguir.

1.1.1 Etapa Exploratória

A fase exploratória teve início em 2006. O primeiro levantamento se deu no *site* do INEP, por meio do Cadastro das Instituições de Educação Superior, com o intuito de caracterizá-las, observando-se os dados disponíveis na base: organização acadêmica; categoria administrativa; dirigente principal; endereço; *site*; dados de criação da IES; situação legal atual; cursos oferecidos; resultados das avaliações dos cursos.

O levantamento subsequente foi desenvolvido via consulta aos *sites* das IES para verificar as informações disponibilizadas à sociedade sobre a avaliação institucional e o SINAES.

Por meio de contato com o INEP foram levantadas as IES que cadastraram CPAs e após a identificação, em função da proximidade, houve procedimentos diferenciados em relação às IES da capital e do interior. Para as instituições situadas em Campo Grande, foram feitos contatos telefônicos, nos quais houve a explicação sobre o processo da pesquisa e foram agendadas entrevistas. No

⁴ Vale observar que no cadastro posto pelo INEP não constam os *campi* das universidades.

caso das IES do interior, os contatos ocorreram por meio de correspondências, contendo a solicitação de adesão à pesquisa e um questionário (APÊNDICE A1), com perguntas abertas.

1.1.2 Etapa Bibliográfica e Documental

A parte bibliográfica foi desenvolvida em 2005 e 2006 com o intuito de verificar a presença/ausência do tema Avaliação da Educação Superior em publicações variadas, bem como seu impacto nas teses e dissertações produzidas no país. Para a análise das teses e dissertações, foram utilizados apenas resumos, pela ausência de acesso aos trabalhos completos. Mediante a adaptação de aspectos adotados por Warde (1993, p. 51-73), foram consideradas as seguintes variáveis nas análises: a) instituição; b) Estado; c) ano de defesa; d) nível (mestrado, doutorado); e) assunto (principal e secundário); f) referência teórica; g) metodologia; h) linhas de pesquisa; i) áreas dos programas de pós-graduação stricto sensu .

O levantamento de fontes⁵ abrangeu: a) o banco de teses e dissertações da CAPES (1996-2004); b) periódicos: a Revista Brasileira de Educação (1995-2006); a Revista Educação e Sociedade (1997-2006); a Revista Cadernos CEDES (1997-2006) e a Revista Avaliação (1996-2000); c) a produção do Grupo de Trabalho 11 – Política de Educação Superior, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd); d) livros catalogados nas seguintes bases: Universitas/Br; indexação por ISBN⁶ na base virtual da Biblioteca Nacional; levantamento de obras em sites de editoras universitárias e comerciais.

⁵ A escolha dessas fontes observa os critérios de relevância para o campo da avaliação.

⁶ O ISBN é um sistema que identifica numericamente os livros segundo o título, o autor, o país, a editora, individualizando-os, inclusive, por edição. Seu sistema numérico é convertido em código de barras, o que facilita a sua circulação e comercialização em âmbito internacional. A agência brasileira cadastrada para gerar o ISBN é a Fundação Biblioteca Nacional, no Rio de Janeiro.

Em 2007 e 2008 foram desenvolvidos o levantamento e a análise de documentos oficiais da União, de caráter normativo⁷ e informativo⁸, observando os aspectos apresentados no Quadro 1.

Aspectos	Documentos normativos	Documentos Informativos
Foco	Políticas Públicas em Educação Superior	Políticas Públicas em Educação Superior
Tema	Tratar da Avaliação da Educação Superior em grande escala	Tratar da Avaliação da Educação Superior
Período	1995 a 2008	1995 a 2008
Natureza	Cunho jurídico-legal ou político-administrativo	Tratar da Avaliação da Educação Superior
Abrangência	Alcance nacional	Alcance nacional
Função	Regulatória	Burocrática, diagnóstica, informativa e publicitária

Quadro 1 - Critérios para seleção dos documentos oficiais da União.

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em informações disponíveis em: FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A avaliação da Educação Básica no Brasil:** dimensão normativa, pedagógica e educativa. Tese(Doutorado em Educação) – FAUSP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

No âmbito normativo, foram analisados os seguintes documentos:

- a) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- b) Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Nº 9.394/96;
- c) Planos Plurianuais brasileiros (1996-2007);
- d) legislação da Educação Superior publicada no período de 1996 a 2008 e relativa à avaliação;
- e) regulamentações e atos administrativos do MEC, INEP e CNE relativos à avaliação da Educação Superior.

⁷ São considerados documentos normativos, neste estudo, a legislação, os planos de governo e atos normativos dos órgãos públicos ligados à Educação Superior, especialmente: Ministério da Educação (MEC), INEP e Conselho Nacional de Educação (CNE).

⁸ Os documentos informativos não têm força de lei, de ato normativo ou de regulação, e abrangem: relatórios institucionais dos órgãos oficiais ligados à Educação Superior, publicações institucionais e materiais de divulgação desses órgãos.

No âmbito informativo, foram analisados os seguintes documentos:

- a) relatórios, publicações do MEC, INEP e CNE;
- b) material informativo divulgado nos *sites* do MEC, INEP e CNE.

A análise das fontes documentais foi articulada à análise das fontes bibliográficas e daquelas obtidas por meio de entrevistas e questionários, com a ciência de seus limites e possibilidades conforme descritos por Guba e Lincoln (1981 apud LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39-40).

São considerados documentos todos os materiais escritos que possam ser usados como fonte de informação sobre o comportamento humano, abrangendo: leis, regulamentos, normas, pareceres, cartas, memorandos, diários pessoais, jornais, revistas, arquivos e outros (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 38).

1.1.3 Etapa da Coleta em Campo

Na capital (Campo Grande), a coleta se deu por meio de entrevistas semiestruturadas (LAVILLE; DIONNE, 1999, p.188) com os coordenadores das CPAs e, na ausência deles, foram entrevistados membros da Comissão.

Foram observadas as orientações de Lüdke e André (1986, p. 33-38) e Richardson et al. (1999, p. 208-218) quanto ao preparo e execução das entrevistas. Houve permissão dos entrevistados para a gravação das entrevistas, que foram deglavadas e enviadas a eles para anuência e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B).

As entrevistas foram iniciadas em 2006 e se estenderam ao primeiro semestre de 2008, abrangendo 100% das instituições instaladas em Campo Grande, MS.

No interior do Estado, como não houve retorno das correspondências encaminhadas em 2006 (etapa exploratória), foi realizado, no primeiro semestre de

2007, contato telefônico, com a localização do(a) coordenador(a) da CPA e enviado, novamente, o questionário por *e-mail*, em março de 2007. O que foi repetido em setembro de 2007.

A ausência de devolutiva de dados por parte substantiva das IES do interior requereu o redimensionamento da amostra, por meio de corte geográfico, considerando-se as cinco cidades de maior população em MS, respectivamente: Campo Grande (765.247); Dourados (183.357); Corumbá (101.089); Três Lagoas (87.113) e Ponta Porã (68.317) (ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE MATO GROSSO DO SUL, 2007).

Foram feitos novos contatos telefônicos para as IES inseridas no corte geográfico e em face da negativa explícita por parte de algumas instituições em atenderem à solicitação, foi definida nova estratégia de coleta.

Em setembro de 2007 foi solicitada à Coordenação Geral da Avaliação Institucional e das Condições de Oferta, no INEP, a disponibilização dos projetos de autoavaliação e dos relatórios disponíveis enviados pelas CPAs de Mato Grosso do Sul. O material foi cedido, a partir do qual foram estabelecidas categorias de análise, descritas a seguir.

Em relação aos projetos foram analisados os seguintes aspectos⁹:

- a) observância dos aspectos legais;
- b) percepção da avaliação;
- c) metodologia da avaliação;
- d) vinculação entre avaliação, financiamento e gestão;

⁹ Esses aspectos estão baseados no estudo desenvolvido por Oliveira e Fonseca (2007), em uma pesquisa interinstitucional, que abrange cinco instituições da região Centro-Oeste. E são adotados nesta pesquisa, com a possibilidade posterior de análises comparativas entre os Estados dessa região.

- e) autonomia ou articulação das propostas de autoavaliação em face do roteiro autodirigido proposto pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) e pelo INEP.

Na análise dos relatórios foram observados os seguintes aspectos:

- a) coerência entre as proposições dos projetos e os processos e resultados desenvolvidos pelas IES;
- b) autonomia ou articulação do relatório em face das orientações da CONAES e do INEP;
- c) demonstração (autodeclarada) do uso dos resultados por parte da gestão;
- d) demonstração, por meio dos resultados, do vínculo entre avaliação, financiamento e gestão.

1.1.4 Etapa do Tratamento e Análise das Informações

As informações coletadas sofreram ordenação, classificação e análise (LAVILLE; DIONNE, 1999, p.197-231).

A tabulação dos dados compreendeu três subgrupos: entrevistas, projetos e relatórios. Os questionários encaminhados às IES do interior foram desconsiderados em razão da insuficiência de adesões.

Foi oferecido tratamento estatístico às informações coletadas, sendo construídos tabelas e gráficos com as informações obtidas, seguido de tratamento qualitativo das informações.

Para Lüdke e André (1986, p. 45):

Analisar os dados qualitativos significa “trabalhar” todo o material obtido durante a pesquisa, ou seja, os relatos de observação, as transcrições de entrevista, as análises de documentos e as demais informações disponíveis. A tarefa de análise implica, num primeiro momento, a organização de todo o material dividindo-o em partes, relacionando essas partes e procurando identificar nele tendências e padrões relevante. Num segundo momento essas tendências e padrões são reavaliados, buscando-se relações e inferências num nível de abstração mais elevado.

Para as autoras, a análise permeia vários estágios da investigação, tornando-se mais aprofundada após o encerramento da coleta de dados em campo, pois consideram que os recortes da pesquisa, que requerem decisões ao longo do processo, são marcados por procedimentos analíticos (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 45).

A análise quantitativo-qualitativa e o confronto entre dados empíricos e teóricos foram desenvolvidos ao longo do estudo.

Como cita Minayo (1994, p. 26): “O tratamento do material nos conduz à teorização sobre os dados, produzindo o confronto entre a abordagem teórica anterior e o que a investigação de campo aporta de singular como contribuição”.

1.2 ESTRUTURA DO RELATÓRIO

Este relatório¹⁰ está organizado em quatro partes que registram e analisam dados empíricos, documentais e teóricos da investigação sobre a implementação das CPAs em Mato Grosso do Sul.

Na primeira parte do estudo, o Estado contemporâneo é discutido, tendo como pano de fundo as reformas desencadeadas a partir dos anos de 1980, sob a égide das políticas neoliberais, o que dá suporte para a descrição e análise da

¹⁰ Nos aspectos formais foram observadas as normas obrigatórias do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação (PPGEdu), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Nos aspectos não fixados pelo PPGEdu, foram observadas as normas vigentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), representante da *International Organization for Standardization* (ISO) no Brasil. O texto observa a reforma ortográfica instituída por meio do Decreto n° 6.584, de 29 de setembro de 2008.

configuração do Estado brasileiro nos anos de 1990 e 2000. Acentua-se, na sequência, a relação entre Estado, Educação, Controle e Qualidade. E, por fim, é configurada a presença da avaliação em larga escala nos planos plurianuais no período de 1996 a 2011¹¹. Esses documentos evidenciam a presença da avaliação em larga escala no período em estudo e seus vínculos com as Estratégias de Apoio ao País do Banco Mundial.

Na segunda parte, historia-se a trajetória da Avaliação da Educação Superior no mundo e no Brasil. Para a segunda parte, toma-se como ponto inicial, as ações avaliativas propostas pelo Estado brasileiro desde os anos de 1960, com base nos relatórios e documentos oficiais produzidos pelo Ministério da Educação ou solicitados pelo referido órgão.

Na terceira parte é tecido um panorama da Educação Superior no Estado de Mato Grosso do Sul, destacando-se o processo de expansão a partir do final dos anos de 1990, seguida da caracterização das CPAs em Mato Grosso do Sul, descrevendo-se o processo de implementação delas. São expostos os resultados obtidos por meio de entrevistas com os coordenadores das CPAs de Campo Grande, MS, e as análises dos projetos e relatórios de autoavaliação das IES de Mato Grosso do Sul.

Na quarta e última parte são apresentadas as considerações finais do estudo, mediante os dados tratados e analisados nos itens anteriores.

¹¹ Os planos plurianuais têm vigência de quatro anos, sendo analisados, neste estudo, os planos dos seguintes períodos: 1996-1999; 2000-2003; 2004-2007 e 2008-2011.

2 ESTADO BRASILEIRO E ESTADO AVALIADOR

O objetivo deste item é analisar como o Estado brasileiro tem se configurado nos anos de 1990 e 2000 e qual o impacto dessa configuração para os processos de avaliação em larga escala da Educação Superior.

2.1 O ESTADO CONTEMPORÂNEO

São muitas as concepções teóricas de Estado e muitas as manifestações históricas concretas, a depender do momento, das condições sociais, políticas, econômicas e da cultura.

Para Engels ([198-], p. 135-139), o Estado...

[...] não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é "a realidade da idéia moral", nem "a imagem e a realidade da razão", como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da "ordem". Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado. (Grifos do autor).

A caracterização do Estado é sempre produção humana e ação histórica, sua configuração ganha contornos específicos conforme o modo de produção, as relações de produção, as lutas de classe e as crises do capitalismo.

Bounicore (2004, p. 125) situa como fundamento básico do Estado o fato de ser uma organização - ou um conjunto de instituições - que visa a garantir a dominação de uma classe sobre a outra. E como “[...]características fundamentais (histórico-universais): a) existência de aparelhos de repressão estrito senso (exército, polícia, tribunais) separado do povo em armas, e;b) de um aparelho de coleta de impostos; c) articulados por um poder político classista.” (ENGELS apud BOUNICORE, 2004, p. 125).

O autor observa, ainda, que cada tipo de Estado (escravista, feudal, capitalista e socialista) organiza a dominação de classe de forma particular, ou seja, a relação entre coerção e consenso – por meio do direito, da ideologia e dos aparelhos do Estado.

O modo de produção capitalista vem assinalando, ao longo do tempo, como mecanismos de controle, a polarização entre mercado e Estado. Essas percepções vão se alternando, uma ou outra são colocadas como hegemônicas em determinados momentos, sem que a outra desapareça por completo.

A visão liberal, estruturada por Adam Smith (1984), que atendia às necessidades da burguesia em consolidação, defendia o mercado como o melhor instrumento de regulação, via concorrência. Esse modelo sofreu abalos com a primeira Guerra Mundial e as crises econômicas globais do início do século XX, abrindo caminho para as proposições keynesianas e a constituição do Estado de Bem-Estar Social. O Estado-Providência, porém, encontrou resistência nas proposições neoliberais, estruturadas a partir da segunda Guerra Mundial.

Embora seja difícil localizar a data exata de surgimento do *Welfare State* (WS), pois as formas embrionárias de políticas sociais remontam ao início do capitalismo (SOUZA, 1999, p.1), sua efetivação torna-se possível após a segunda Guerra Mundial, momento em que as nações se organizam para reerguer não apenas seus edifícios, mas a ordem, a moralidade, a possibilidade de vida coletiva sem barbárie.

Mandel (1969 apud SENNA, 2003, p. 113) enumera alguns fatores que contribuíram para a consolidação do Estado-Providência nos países industrializados no pós-guerra:

1. O desenvolvimento industrial estabeleceu novas relações econômicas e sociais, ampliando a necessidade de financiamento da reprodução da força de trabalho;
2. O desdobramento gradativo da relação direta entre capital e trabalho para a esfera política, em função da crescente organização do mundo do trabalho;
3. A classe trabalhadora ao crescer e se mobilizar passou a reivindicar melhores condições de vida e de trabalho, sendo responsável, até certo ponto pela criação, por parte do Estado, de um salário social;
4. O crescimento de funcionários públicos do estado ajudou a consolidar o Estado de bem-estar por meios

administrativos; 5. Os interesses econômicos do Estado e a necessária constituição de sua estrutura fizeram com que se implementassem algumas políticas de bem-estar que articularassem as necessidades de grupos sociais e forças econômicas.

Draibe (1988, p. 21) observa que esse modelo só teve chances concretas de se estabelecer na medida em que ocorreu a superação dos absolutismos e a emergência das democracias de massa.

Entre as características centrais do *Welfare State*, situam-se o pleno emprego, ou seja, a regulação do nível de emprego pela administração da demanda, especialmente dos gastos governamentais, e a tentativa de igualdade, por meio de um conjunto de serviços sociais.

Przeworsky e Wallerstein (1988, p. 34) assinalam que a proposta keynesiana acabou sendo mais do que uma função ativa do governo na gestão macroeconômica:

Como provedor de serviços sociais e regulador do mercado, o Estado atuou em múltiplos domínios sociais. Os governos desenvolveram programas de formação de mão-de-obra, políticas para a família, planos habitacionais, redes de auxílio pecuniário, sistemas de saúde, etc. Tentaram regular a força de trabalho misturando incentivos e impedimentos à participação no mercado de trabalho. Procuraram modificar padrões de disparidade racial e regional. O resultado é que as relações sociais são mediadas pelas instituições políticas democráticas ao invés de permanecerem privadas.

Anderson (1995, p. 9-23) pontua que enquanto a social democracia trabalhava para consolidar o *Welfare State*, os teóricos do neoliberalismo fechavam trincheiras contra a ação estatal. Situa o texto de origem da percepção neoliberal como “O Caminho da Servidão”, de Friedrich Hayek, em 1944.

A ação dos neoliberais foi agressiva e sistemática, além de Hayek, as idéias neoliberais receberam eco de economistas e teóricos como Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michel Polayi, Salvador de Madariaga.

Esse grupo realizava reuniões internacionais a cada dois anos, com o propósito de combater as ideias keynesianas, defendia que a regulação do Estado

privava a sociedade e seus cidadãos da liberdade de escolha e tomava a desigualdade como valor positivo e essencial, alertando sobre os efeitos nefastos do intervencionismo e dos benefícios crescentes obtidos pelos trabalhadores, a partir da ação sindical.

Essas ideias encontraram barreiras no impressionante crescimento econômico desencadeado nas décadas de 1950 e 1960 e só passaram a receber acolhida a partir dos anos de 1970, quando o modelo econômico capitalista do pós-guerra entrou em crise e todo o mundo capitalista avançado sofreu grave recessão, com a perigosa combinação entre altas taxas de inflação e baixas taxas de crescimento (ANDERSON, 1995).

Para os neoliberais, a receita contra a crise era a manutenção do Estado forte, para enfrentar a ação sindical e o controle dos recursos financeiros, mas restrito na definição dos gastos sociais e nas intervenções econômicas.

Friedman (1988), em sua obra “Capitalismo e Liberdade”, produzida nos anos de 1950, argumenta sobre os inúmeros prejuízos que o Estado gerava aos cidadãos, especialmente quando decidia investir recursos do dinheiro dos impostos, beneficiando parcelas pequenas da população, sem gerar crescimento econômico. Observa que as políticas sociais devem ser restritas, pois é fundamental estimular a ação altruísta e voluntária para atender aos mais necessitados, uma saída que não fere o direito de escolha dos cidadãos. Pondera que a possibilidade de superar a crise econômica centra-se na mão invisível do mercado, dada à incompetência exemplar do Estado.

O neoliberalismo desencadeado a partir dos anos de 1980, nos países mais industrializados, e mundializado nas décadas seguintes, como estratégia de recomposição do capital, trouxe efeitos tão perversos que, na percepção de alguns autores, pode desencadear seu esgotamento. É o caso de Boron, para quem o neoliberalismo deu sinais de esgotamento ao gerar aumento do desemprego, da desigualdade social e da impossibilidade de propiciar crescimento econômico:

[...] Após prolongada hegemonia, as idéias e as políticas neoliberais encontram-se hoje na defensiva. São acossadas tanto por forças internas,

mobilizadas de maneira crescente, como por uma expansiva coalizão de atores globais que passaram de uma resistência tenaz a seu projeto de iniciar uma ofensiva. Esta já se faz sentir _ ainda que com desigualdade intensa_ nos quatro cantos do planeta. (BORON, 2006, p.1).

Netto (1995, p. 31) ratifica essa percepção observando que as políticas neoliberais não foram capazes de reanimar a dinâmica do capitalismo. Salienta, usando as ideias de Anderson (1987), que os países nos quais o nível de desenvolvimento econômico tem-se mantido são os menos neoliberais e apresenta, então, a questão que julga central: “ [...] até que ponto as propostas neoliberais podem continuar tendo passagem politicamente democrática, na medida em que deterioram a vida da massa da população?”. (NETTO, 1995, p.31).

O autor levanta vários indicadores que em seu entender são sinais de esgotamento desse modelo e vêm na esteira da brutal desigualdade gerada pelo neoliberalismo: a xenofobia, os particularismos, as hostilidades étnicas e outras formas de barbarização societária, tidas como superadas na cultura ocidental. (NETTO, 1995, p.31-32).

Mário Soares (2004), no Fórum Social Mundial de 2004, sustentou a tese de que o neoliberalismo dá sinais de esgotamento:

Sustento há algum tempo que o neoliberalismo, tão em moda há poucos anos, é uma doutrina econômica que está dando mostras de esgotamento. É um fato que não foi capaz de resolver os problemas cruciais do mundo atual. Tanto nos Estados Unidos - motor da economia global -, quanto na Europa ou no Japão, e especialmente nos países emergentes, a sacralização do mercado, tal como foi praticada nas décadas finais do século passado, deu no que tinha de dar, afundando o mundo no que o prêmio Nobel de Economia, Joseph Stiglitz, descreve como "a primeira grande crise planetária da globalização". (Grifos do autor).

Soares (2004) argumenta que os resultados econômicos positivos atingidos pelos países desenvolvidos, especialmente pelos EUA, e a expectativa do Presidente Clinton, que acreditava na melhoria das condições econômicas globais a partir da abertura dos mercados, trouxeram efeitos opostos. O livre comércio garantiu o aumento da injustiça social ao ignorar o papel regulador do Estado, bem como fechou os olhos em face das exigências ecológicas, hoje essenciais. Para Stiglitz, torna-se indispensável estabelecer: “[...] equilíbrio entre o mercado e o Estado,

baseado nos valores da Justiça social e na igualdade de oportunidades, e que dê prioridade à criação de empregos". (STIGLITZ apud SOARES, 2004).

A lógica que vem sendo apresentada pela maioria dos analistas políticos e econômicos mostra a superação gradativa dos modelos no modo de produção capitalista: o esgotamento do liberalismo levou ao *Welfare State* keynesiano; a falência fiscal do *Welfare State* conduziu ao estabelecimento do neoliberalismo, e seu esgotamento está gestando um novo modelo que combina intervenção do Estado e reestruturação da acumulação capitalista.

É preciso ressaltar que esses possíveis esgotamentos não se deram de forma uniforme nos vários países e a análise dos indicadores econômicos estabelecem polêmicas até sobre o exaustivo anunciado fim do Estado de Bem-Estar Social.

Mészáros (2006a) é mais radical em sua análise e afirma que o Estado capitalista assume um papel cada vez mais intervencionista direto “em todos os planos da vida social”, promovendo e dirigindo ativamente o consumo destrutivo e a dissipação da riqueza social em escala monumental. Essa intervenção se processa “em base contínua” de modo a manter a extrema perdularidade do sistema capitalista contemporâneo. Portanto, para enfrentar esse sistema e sua ideologia legitimadora, o autor ressalta a importância da luta política e da crítica radical do Estado, pois “[...] o sistema do capital, mesmo na sua forma mais avançada, esquece miseravelmente a espécie humana” (MÉSZAROS, 2006a, p. 823).

Para François Chesnais (2003, p.97), o mundo não saiu da crise estrutural dos anos de 1970, mas está ameaçado pela crise de instabilidade financeira. Para esse economista, que vem participando do seminário de estudos marxistas desde 1998 (na Maison des Sciences de l’Homme, em Paris), que tem como finalidade discutir os principais problemas do capitalismo contemporâneo, tomando com exemplo os Estados Unidos, “[...] a evolução dos indicadores de produtividade e o crescimento estão estritamente ligados à bolha financeira e não se pode separar esses elementos”.

Chesnais, em trabalho anterior (1997, p.14-15), na mesma linha de Mészáros, chama a atenção para o fato de que as políticas de liberalização, desregulamentação e privatização dos Estados capitalistas foram implementadas associadas ao domínio da moeda e das finanças (ampliação do capital financeiro); ao controle das condições contratuais de trabalho; ao incremento da automação baseada em microcomputadores.

O autor observa que as prioridades do capital continuam a ser o lucro, por meio da extração da mais-valia na produção de serviços e mercadorias, mas, nos últimos quinze anos¹², acentua-se a presença de um capital “[...] extremamente centralizado, que conserva a forma monetária e pretende se reproduzir como tal dentro da esfera financeira [...]”. (CHESNAIS, 1997, p. 14-15). E afirma ainda,

[...]. O poder, senão a própria existência desse capital monetário (ou capital-dinheiro), são defendidos a qualquer custo pelas instituições financeiras internacionais e pelos Estados mais poderosos do globo [...]. Não é nada certo que essas instituições obtenham indefinidamente o resultado desejado, já que as operações do capital monetário incluem um componente sempre maior de capital fictício, cuja dimensão prenuncia o desencadeamento, mais cedo ou mais tarde, de uma grande crise. (CHESNAIS, 1997, p. 14).

O autor salienta a articulação entre as formas de manifestação do capital quando comenta que o ressurgimento do capital especulativo foi acompanhado pelo retorno da exploração em suas formas mais aparentes, já que o capital presente na produção e no comércio serviu-se da liberdade alcançada em se deslocar de um continente ao outro para impor novamente à classe operária dos países de capitalismo avançado as condições de exploração existentes nos países sob dominação imperialista (CHESNAIS, 1997, p.14).

Nos anos de 1990, esclarece que, em nome da competitividade exacerbada, as empresas têm sido auxiliadas pelas políticas sindicais na transformação das tecnologias contemporâneas em verdadeiras armas contra a classe operária. E na mesma ótica vem se expandindo o modelo norte-americano e inglês de desregularização e flexibilização dos contratos salariais, o que propicia a “[...] reconstituição de um imenso exército industrial de reserva” (CHESNAIS, 1997, p.15).

¹² O autor tece esse comentário em 1994, tratando do final dos anos de 1970, 1980 e 1990.

Nos anos de 2000, Chesnais (2007a)¹³ alerta para a agudização desses processos e explica algumas de suas causas:

Na segunda metade dos anos 90 do século passado ocorreram a crise asiática em 1997 e o *crash* da Nasdaq em 2000. Esses dois momentos expressaram o amadurecimento de processos que conduziram a uma nova configuração da economia capitalista mundial e das relações dentro do domínio imperialista, este entendido mais como uma forma determinada de domínio do capital do que o domínio de tal ou qual país propriamente dito, embora isso também seja importantíssimo.

[...]a política macroeconômica - conduzida pelo FED (Federal Reserve - Banco Central norte-americano) -, após ter promovido a recessão de 1991-1992, passou a operar com taxas de juros muito baixas. Essa política está na raiz da crise mexicana de 1994/95, na da Ásia em 1997/98 e repetiu-se na quebra da Nasdaq. Isso porque, para os investidores, já não era atractivo ter títulos públicos nas suas carteiras de investimentos. Embora, por prudência, os grupos de investidores financeiros tenham conservado uma parte dos títulos no seu portfólio, modificaram radicalmente o seu foco nos anos 90, e passaram a comprar acções das grandes empresas cotadas na Bolsa de Wall Street. [...].

[...]. É a partir disso que se instala o que os economistas chamam de "governo de empresa", que modifica profundamente os objectivos da empresa: o que passa a ter valor são os rendimentos de curto prazo e não mais os objectivos de crescimento de longo prazo, tal como era no período do pós-segunda guerra. E isto produz novas relações entre os *managers* das empresas e os accionistas, pois a parte principal da remuneração desses executivos está relacionada com a cotação das empresas nas Bolsas. A empresa é vista como uma forma particular de activo financeiro, e por isso realizam-se fusões e/ou aquisições totalmente fundadas em critérios financeiros de rendimentos das acções. (CHESNAIS, 2007a).

Quando salienta as consequências desses processos em termos das modificações na relação capital-trabalho, Chesnais (2007a) observa o agravamento dos ataques aos direitos dos trabalhadores, com a perda da estabilidade, em razão de que o uso de processos baseados na microeletrônica torna-se compatível com trabalhadores de baixa qualificação, que podem ser treinados em poucas horas. As demissões podem se seguir à recontração com salários mais baixos e perdas de direitos. Outro fator acentuado é a impossibilidade de organização dos trabalhadores, na medida em que partes dos produtos podem ser produzidas em diferentes locais e países, impedindo pressões sobre os resultados da produção. Comenta que as grandes concentrações operárias foram deslocadas para a Ásia, especialmente, a China e a Coreia do Sul. Locais em que as dificuldades de sobrevivência nas áreas rurais

¹³ Esses comentários foram realizados na entrevista concedida a Fernando Silva e Rosa Marques, para a revista brasileira Debate Socialista, em 14 de junho de 2007.

transformam a exploração brutal nas indústrias em uma possibilidade de subsistência, sem que direitos sociais e trabalhistas sejam sequer colocados em pauta.

Chesnais (2007b)¹⁴ comenta sobre a (im)possibilidade de reversão da mundialização do capital:

Afirmar nos anos 1990 que isso era possível, quando as coisas não pareciam tão irreversíveis como atualmente. Hoje são irreversíveis porque o que se passou daquela época para hoje foi que os fundos de investimentos modificaram completamente a estrutura de seus portfólios. Primeiro, a prioridade não é mais uma estratégia no longo horizonte, mas o rendimento do acionista. Esse sistema de *stock option*, as fusões e aquisições e os investimentos estrangeiros diretos modificaram todo o sistema nos anos 1990.

A percepção de Chesnais (2007b) se coaduna com as colocações de Mézáros no que toca à ação sociometabólica exercida pelo capital. São transformações que ganham corpo em todos os lugares do planeta.

As análises de Chesnais e Mézáros, sobre a iminente crise do capital, foram concretizadas com a grave crise financeira mundial, em 2008, desencadeada pela crise imobiliária nos Estados Unidos, que gerou abalos significativos no mercado financeiro e requereu, ao contrário das proposições neoliberais, ação intensiva do Estado com a inserção de bilhões de dólares, por parte dos bancos centrais dos países, até então considerados o Grupo dos Sete (G7)¹⁵, para estancar os efeitos da crise e permitir a retomada da economia.

O reflexo da ação sociometabólica, descrita por Mézáros e expressa nas fusões, na terceirização e na ação local coordenada por organismos de capital aberto, está presente também na Educação Superior brasileira, com todos os seus efeitos deletérios, tanto em relação às condições de trabalho dos seus profissionais, quanto aos impactos produzidos sobre a qualidade dos processos educativos. Nos anos de 2000, observam-se de forma acentuada as fusões nas instituições privadas e a crescente concentração de instituições por parte de uma mesma mantenedora. São as *holdings* da área de educação, que atuam com capital aberto na bolsa de valores. E,

¹⁴ Entrevista concedida em 4 de maio de 2007, para o periódico Valor e reproduzida pelo Instituto Humanitas, da UNISINOS.

¹⁵ O G7 é composto de Canadá, França, Grã-Bretanha, Alemanha, Itália, Japão e Estados Unidos, considerados os países mais desenvolvidos no âmbito econômico.

nesse âmbito, o papel regulador do Estado ainda se manifesta de forma bastante tímida.

No próximo subitem será discutida a estruturação do Estado brasileiro, à luz das discussões já traçadas sobre a constituição do Estado no capitalismo.

2.2 O ESTADO BRASILEIRO

Neste subitem será retratada a constituição do Estado brasileiro, especialmente sua configuração após a década de 1990, recorte específico deste estudo.

Saes (2004, p. 109-110) discute a presença de percepções variadas no estudo do Estado brasileiro, destacando duas grandes linhas de interpretação não-marxistas estabelecidas no século XX:

- a) ao longo da história brasileira ocorre a “preponderância do poder privado sobre o Estado”;
- b) um Estado patrimonial, caracterizado pela “privatização” dos cargos públicos, expressa pela busca de grupos por vantagens materiais e políticas, estaria presente da Colônia até a República.

O autor localiza como confluência dessas duas linhas o fato de admitirem que o Estado pode subsistir em qualquer tipo de sociedade, pois não guarda raízes sociais, não desempenha papel na conservação ou reprodução nesse tipo histórico de sociedade. Nas análises marxistas, o Estado, ao contrário, tem a função de “[...] assegurar a coesão da sociedade de classes vigente, mantendo sob controle o conflito entre as classes sociais antagônicas e impedindo dessa forma que tal conflito deságüe na destruição desse modelo de sociedade”. (SAES, 2004, p. 113).

Ianni (1989, p. 11-12) considera que o Estado concentra sua atuação na acumulação do capital e sua ingerência sobre outras esferas de atividade decorre dos problemas sociais e políticos criados pela expansão do capital. A ação do Estado, na

sociedade industrial, portanto, concorre sempre para a preservação e o progresso do sistema capitalista.

Fiori (2003, p. 103-104), após indicar os limites dos estudos sobre o Estado na América Latina, situa um modelo alternativo no qual a novidade está:

[...] em considerar as relações de luta e dominação política como co-constitutivas do próprio Capital, que se valoriza e se expande de forma contraditória, produzindo e reproduzindo, suas relações econômicas e políticas num só processo histórico-concreto. As formas institucionais do próprio Estado seriam explicadas pela luta entre as classes e suas frações e pela competição entre os vários capitais individuais, implícitas no mesmo processo de valorização. E as crises políticas seriam em parte resultantes dos conflitos que empurram e limitam a eficácia da intervenção econômica e política do Estado, no processo da valorização do Capital.

É essa perspectiva de análise escolhida para a discussão sobre a constituição do Estado brasileiro neste estudo.

Bounicore (2004, p. 133-134) salienta, no interior da produção marxista brasileira, o rico debate sobre as peculiaridades da formação econômica e social do país. E situa as três principais correntes dessa produção, representadas por grandes teóricos:

- a) Nelson Sodré denomina o modo de produção predominante no período anterior a 1930 de semifeudal, baseado no latifúndio e nas relações sociais pré-capitalistas. Toma a Revolução de 1930 como marco fundador da sociedade burguesa no Brasil, sem o rompimento completo das bases feudais, acreditando que o Estado brasileiro só poderia possuir características pré-burguesas;
- b) Caio Prado Júnior, em leitura diferente, considera que o capitalismo é o modo de produção vigente no Brasil desde suas origens, já que a economia brasileira se inseria nos marcos da circulação de mercadorias e capitais, não havendo espaço, portanto, para uma revolução burguesa no país;

- c) Jacob Gorende compreende que o modo de produção no Brasil da Colônia até 1888 foi escravista (colonial ou moderno).

Saes (apud BOUNICORE, 2004, p. 134-135) afirma que o Estado Nacional brasileiro, de 1822 a 1888, de Estado escravista moderno transformou-se em Estado burguês com a proclamação da República e promulgação da Constituição de 1891. Considera que, embora não tenha papel central, a “chamada” Revolução de 1930 foi um dos elementos essenciais para a consolidação do Estado burguês moderno no Brasil.

Ianni (1992, p. 13-14) clarifica as ideias de Saes, ao discutir o impacto de três momentos importantes para o país: a Declaração da Independência em 1822; a Abolição da Escravatura e Proclamação da Independência em 1888-1889 e a Revolução de 1930. Salienta que nesses momentos de rupturas: “[...] a nação é levada a pensar-se de novo, de modo mais abrangente, original ou recorrente”. Observa que a questão nacional é um tema recorrente no pensamento brasileiro, descrito e analisado sob os mais variados olhares, com amplas e ricas manifestações na literatura e nas artes, que expressam a vontade nacional de acompanhar o ritmo da história, uma história gerida pelas contradições do capital. Por meio da discussão sobre esses períodos e com base nas proposições de Caio Prado Júnior, analisa-se “[...] a ideia do Brasil Moderno”.

O autor considera que, em 1822, os movimentos e ideias comprometidos com a República e a democracia foram derrotados; não houve efetivamente avanço, mas continuidade do escravismo, do colonial, do absolutismo:

[...]. O modo pelo qual se organizou o Estado nacional garantiu a continuidade, o conservantismo, as estruturas sociais herdadas do colonialismo, o lusitanismo. Ao longo do século XIX, durante o Império, o Brasil permaneceu mais ou menos, lusitano. [...]. Encontrou a fórmula monárquica como um modo de garantir a legitimidade de que necessitava o regime criado com a Independência. As forças que predominavam na organização do primeiro Reinado, das regências e do segundo Reinado garantiram a continuidade sob o regime monárquico, manto da legalidade metafórica herdado do colonialismo absolutista.(IANNI, 1992, p.14).

As mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais, que a Declaração da Independência requeria, só vão se completar no Brasil muitas décadas mais tarde,

momento em que o mundo deixava para trás o capitalismo competitivo e adentrava ao capitalismo monopolista. No final do século XIX, o Brasil refletia suas heranças anacrônicas, com estruturas jurídico-políticas e sociais pesadas, reflexos da mentalidade colonialista portuguesa, marcada por “[...]uma administração distante, estranha e alheia aos interesses populares”. Tal contexto era favorecido pela manutenção do escravismo e pelas condições geopolíticas nacionais: a extensão continental, a dispersão populacional, as diversidades regionais e raciais, isto é, sociais, políticas e culturais (IANNI, 1992, p. 19-20).

No período de 1888-1889, a pressão social e os interesses econômicos e políticos estavam voltados à condução do Brasil ao ritmo da história. Os inúmeros fatos marcantes, abolição da escravatura e da monarquia, proclamação da República, o trabalho livre, o estímulo à imigração de braços para a lavoura, para as terras devolutas e para a indústria nascente e grande fermentação de ideias e movimentos sociais, sacudiram o país. Era evidente a necessidade de abolir a barreira representada pelos interesses escravocatas e monárquicos. E o que prevaleceu foram os interesses dos setores burgueses emergentes, da economia primária exportadora (cafeicultores, canavieiros, pecuaristas, donos de seringais), combinados com os já existentes (IANNI, 1992, p. 21-22).

Embora o liberalismo econômico prevalecesse nas relações econômicas externas, no âmbito interno predominava o patrimonialismo. No novo regime, o fator econômico prepondera sobre o político, a prosperidade material e a ânsia de enriquecimento marcam as ações dos homens públicos, que são, agora, ávidos especuladores e negociantes. Ocorreram rearranjos na esfera estatal e de poder, mas a exclusão aos interesses dos setores populares e das demandas dos trabalhadores ainda vigora. Entra em marcha a revolução burguesa brasileira (IANNI, 1992, p. 22-23).

As tendências presentes nas décadas anteriores ganham maior vivacidade, germinam e se desenvolvem com a crise e a ruptura expressas pela Revolução de 1930. Ocorre um florescimento cultural que se estende para a instrução pública, a vida artística e literária, os estudos históricos e sociais, os meios de difusão cultural, como o livro e o rádio. O já fecundo debate sobre os dilemas da questão nacional acentua-se (IANNI, 1992, p. 28-30).

É também na década de 1930 que são iniciadas as principais interpretações do “Brasil Moderno” e formuladas importantes matrizes do pensamento social brasileiro, quanto a questões básicas:

[...] a vocação agrária e as possibilidades da industrialização, o capitalismo nacional e associado, o federalismo e o centralismo, o civilismo e o militarismo, a democracia e o autoritarismo, a região e a nação, a multiplicidade racial e a formação do povo, o capitalismo e o socialismo, a modernização e a tradição. (IANNI, 1992, p. 29).

Ianni (1992) realiza um balanço do pensamento sobre a modernização do Brasil e toma a obra de Caio Prado Júnior como referência maior no que toca à interpretação marxista.

Caio Prado Júnior (apud IANNI, 1992, p. 54-56), ao analisar a formação social brasileira, acentua três processos fundamentais à caracterização do Brasil contemporâneo: “[...]o sentido da colonização, o peso do regime de trabalho escravo e a peculiaridade do desenvolvimento desigual e combinado”.

O sentido da colonização é especialmente demarcado pela “vocação” agroexportadora e o papel de subordinação econômico-política aos mercados externos, destinado ao Brasil pelos países desenvolvidos. Demonstra que o capitalismo surge e se desenvolve sob a forma de modo de produção mundial. O capital constitui no âmbito mundial e não no da nação, influenciando as relações entre a sociedade e o Estado. “[...]. Os monopólios, trustes, cartéis e conglomerados, assim como as multinacionais e transnacionais, constituem espaços internacionais nos quais se realiza a acumulação de capital”. (IANNI, 1992, p. 56-57).

O regime de trabalho escravo influenciou diretamente a forma de organização da vida na Colônia e no Império, sua cultura, seus valores, seus padrões, suas ideias, suas explicações:

A escravidão uma das poucas coisas com visos de organização que este país jamais possuiu... Social e economicamente, a escravidão deu-nos, por longos anos, todo o esforço e toda a ordem que então possuímos, e fundou toda a produção material que ainda temos. (TORRES apud PRADO JUNIOR, 2000, p.386, nota 1).

O desenvolvimento desigual e combinado se faz presente durante a Colônia, o Império e a República, por meio da concomitância de formas econômicas contrastantes, como a circulação simples de mercadorias, a circulação mercantil e a capitalista, ou seja, os movimentos pretéritos se combinam com os presentes.

Para Saes (2004, p. 122-123), na análise do Estado brasileiro, entre os anos de 1930 e 1990, dois fatores são importantes: a diversidade de regimes políticos¹⁶ e a manutenção, independente desses regimes, do compromisso do Estado com um projeto de desenvolvimento capitalista para o Brasil, que se estabelece por meio de uma política estatal de apoio à industrialização pela substituição das importações. Paradoxalmente, a redemocratização, a partir de 1988 - na medida em que desinstalou o poder militar de cunho nacionalista - trouxe uma quebra do projeto de desenvolvimento nacional e abriu caminho para a dominação da economia brasileira pelo capital financeiro internacional, representado por organismos multilaterais.

O autor menciona que há algo de novo no cenário brasileiro a partir dos anos de 1990, que é a desagregação do capital nacional. E salienta que embora o país tenha sempre demonstrado dependência dos países de economia forte, havia espaço para o surgimento e fortalecimento das burguesias internas, que, mesmo “incapazes de dirigir a luta anti-imperialista”, não estavam totalmente voltadas aos interesses do capital estrangeiro. Mas a partir dos anos de 1990:

[...] o Estado brasileiro conduz, [...] uma política destinada a liquidar o arranjo político instável, mas efetivamente vigente até então, entre o capital monopolista nacional, o capital estrangeiro e os dirigentes de empresas públicas(o famoso “tripé” da economia brasileira, sobre o qual tanto discorreu o então sociólogo Fernando Henrique Cardoso). Tal política se configura objetivamente como ação de extermínio econômico da “burguesia interna” e deságua na transmissão progressiva de seu espaço econômico à burguesia financeira internacional. (SAES, 2004, p. 125).

¹⁶ Saes (2004, p. 122) relata: de 1931 a 1934 – regime político provisório, ainda pouco institucionalizado; de 1934 a 1937 – uma democracia representativa e pluripartidária; de 1937 a 1945 – a Ditadura do Estado Novo; de 1945 a 1964 – uma nova experiência democrática; de 1964 a 1984 – a ditadura militar e a partir de 1988, um novo regime democrático.

Traçadas as linhas gerais do processo de organização do Estado brasileiro, seguem mais informações sobre o período central do estudo, os anos de 1990 e 2000.

2.2.1 O Estado Brasileiro nos Anos de 1990 e 2000

A configuração do Estado brasileiro nos anos de 1990 e 2000 é descrita, a seguir, tendo como suporte os planos plurianuais (PPAs) do período, já que traduzem, de forma concreta e oficial, as intencionalidades e o macroplanejamento do Estado. São utilizados, ainda, os relatórios de Avaliação dos PPAs e o Acompanhamento da Execução Orçamentária da União, que apresenta efetivamente os valores aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA), os valores empenhados, liquidados e pagos. Nessa descrição são acentuadas as políticas desenvolvidas para a Educação e, especialmente, a Educação Superior e seu processo de Avaliação.

O PPA é uma exigência legal instituída no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, que trata do orçamento. Os planos são plurianuais, com vigência de quatro anos, mas as leis que definem as diretrizes orçamentárias são aprovadas anualmente. Os projetos de lei são apreciados pela Câmara e pelo Senado, que também têm a atribuição de verificar o cumprimento dos planos e programas, como reza o art. 166.

No período em estudo foram estabelecidos três PPAs (Quadro 2):

Vigência¹⁷	Denominação	Governo
1996-1999	Brasil em Ação	Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)
2000-2003	Avança Brasil	Fernando Henrique Cardoso (1999-2002)
2004 – 2007	Gestão Pública para um Brasil de Todos	Luiz Inácio Lula da Silva(2003-2006)

Quadro 2 – Planos Plurianuais 1996-2007

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nas informações disponíveis em: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=155&sec=10>. Acesso em: 12 maio 2009.

¹⁷ É preciso observar que a vigência do PPA, no período estudado, não coincide com a data de início do governo, mas um ano após o seu início.

O governo FHC inaugurou um novo modelo de planejamento, baseado em eixos nacionais de integração e desenvolvimento e no gerenciamento de empreendimentos estratégicos (BRASIL, 2002). O planejamento estratégico, centrado em resultados, foi uma tentativa de estabelecer a gestão da qualidade, nos moldes da gestão empresarial. A crise de governança deveria ser vencida com planejamento, otimização de recursos humanos e materiais, encolhimento do tamanho do Estado e avaliação das metas lançadas.

Esse processo foi desencadeado na esteira das reformas do Estado, movimento internacional de rearranjo das estruturas públicas em favor das metas neoliberais, iniciado na Inglaterra e nos EUA nos anos de 1980.

Para Bresser Pereira (2006b), o Brasil iniciou sua reforma da gestão em 1995, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), a definição de um Plano Diretor e de uma emenda constitucional no mesmo ano; sendo o primeiro país em desenvolvimento a iniciar uma reforma da gestão pública de caráter abrangente. Bresser Pereira, partícipe da Reforma do Estado no Brasil, defendia a necessidade do choque de gestão, e expressa a visão do governo nesse período:

Uma contradição fundamental que enfrenta uma sociedade democrática de desenvolvimento médio é como compatibilizar a limitação dos recursos do Estado com a demanda crescente dos eleitores por maior quantidade e melhor qualidade dos serviços públicos. No Brasil, essa contradição é forte porque o gasto público é excessivamente alto, e a democracia, uma realidade. Entre as respostas a essa contradição, **a mais importante é aquela que vem sendo dada pela maioria dos países desenvolvidos por meio da reforma da gestão pública.** Enquanto a primeira grande reforma da organização do Estado, a reforma burocrática ocorrida no século 19 visava criar uma administração profissional e eletiva, a reforma da gestão visa **melhorar a qualidade e reduzir o custo dos serviços públicos, ou, em outras palavras, atender às demandas da sociedade sem incorrer em custos excessivos.** (BRESSER PEREIRA, 2006, grifo nosso).

O PPA de 1996-1999 apresentava como premissa básica a consolidação da estabilização da economia e a inovação do planejamento governamental, privilegiando a parceria entre as ações da União, dos Estados e Municípios e do setor privado. Contemplava três estratégias de ação: “Construção de um Estado Moderno e

Eficiente; Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais; e Inserção Competitiva e Modernização Produtiva” (BRASIL, 1995b).

No âmbito educacional, observam-se, em duas estratégias de ação, diretrizes que tratam da melhoria da educação, com ênfase na educação básica, seguindo os preceitos da Constituição Federal de 1988.

As ações e os projetos específicos para a Educação, relativos a esse PPA, também sinalizam a ênfase à educação básica, priorizada como meio de qualificação da mão-de-obra:

A modernização da estrutura produtiva do País deverá ser obtida pela consolidação da abertura da economia e a qualificação da mão-de-obra juntamente com a flexibilização das relações trabalhistas. Já a inserção competitiva exigirá a ampliação da infra-estrutura, a redução do "custo Brasil", o fortalecimento do papel do setor privado nos investimentos e o estímulo a setores com potencial de inserção internacional. Para a qualificação da mão-de-obra deverão ser efetuados investimentos na melhoria educacional – **com ênfase na educação básica** – e introduzidas mudanças nas relações trabalhistas.(BRASIL, 1995b, p.1, os grifos são meus).

A Educação Superior consta apenas na descrição das ações e dos projetos, primeiramente de forma indireta, quando se acentua a necessidade da melhoria da qualidade em todos os níveis e modalidades de ensino. E depois de forma explícita:

As ações no ensino superior visam **fortalecer as instituições públicas**, objetivando a consolidação da capacidade científica e tecnológica e a formação de recursos humanos, para torná-las elemento essencial na modernização da sociedade e no desenvolvimento sócio-econômico. Tais objetivos serão atingidos mediante **gestão eficiente e eficaz dos recursos**, o exercício da **autonomia plena** das instituições públicas, **a utilização de mecanismos de aferição da qualidade do ensino**, o estímulo à criatividade e inovação do ensino, da pesquisa e da extensão, a maior equidade no acesso, o fortalecimento da pós graduação e da excelência acadêmica, bem como a diferenciação dos modelos institucionais no sistema de ensino superior de um modo geral.

No tocante ao conjunto das instituições privadas, deverão ser implantados procedimentos de avaliação com vistas ao recredenciamento periódico, como requisito para a elevação da qualidade e eficiência. Será fortalecido **o Programa de Crédito Educativo mediante novo sistema de financiamento que conduza à ampliação do atendimento**.(BRASIL, 1995b, grifo nosso).

As proposições para a Educação Superior requerem análise acurada a partir dos fatos efetivamente ocorridos no final dos anos de 1990:

- a) o fortalecimento das instituições públicas não ocorreu, pois a retração no oferecimento de vagas e a ampla abertura à iniciativa privada permitiram que, ao final da vigência do Plano (1999), mais de 80% das instituições de Educação Superior (Tabela 1) fosse composta de instituições privadas, especialmente as faculdades isoladas, com menos de 500 alunos (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO ANÍSIO TEIXEIRA, 2006);
- b) a gestão eficiente e eficaz dos recursos transformou-se no corte de recursos para o ensino, a pesquisa e a extensão, impedindo, portanto, “[...]a consolidação da capacidade científica e tecnológica e a formação de recursos humanos[...].” (BRASIL, 1995b). Houve a deteriorização dos parques das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e a evasão de cientistas para outros países ou para a iniciativa privada;
- c) as instituições que lograram maior êxito, especialmente no âmbito da pesquisa, foram aquelas que se articularam à iniciativa privada;
- d) a autonomia plena das universidades não se concretizou; ao contrário, os anos de 1990 foram de intensa luta das IFES para a manutenção da autonomia já conquistada;
- e) a avaliação proposta no período, voltada ao ranqueamento para o mercado, não exerceu papel formativo efetivo para sanear as lacunas e os problemas de instituições e cursos, mas trouxe um alerta positivo às instituições privadas que demonstraram menor desempenho dos alunos no Exame Nacional de Cursos;

- f) a maior equidade¹⁸ no acesso também não se comprovou, pois, segundo as próprias orientações emanadas do Banco Mundial, por meio da Estratégia de Apoio ao País, implicaria no oferecimento de condições adequadas aos membros dos vários estratos socioeconômicos e etnias a todos os cursos de graduação. Os resultados do Censo da Educação Superior vêm mostrando permanência da maioria branca, expansão de vagas apenas no turno noturno e nos cursos de baixo investimento, como: Administração, Direito e Pedagogia, enquanto se mantém a seletividade nos cursos das áreas biomédicas e das engenharias;
- g) o financiamento estatal de vagas nas universidades privadas permitiu a ampliação no acesso, mas não gerou equidade, muito menos garantia de qualidade da formação no ensino superior, o que foi comprovado, mesmo que com avaliação restritiva e pontual, pelo Exame Nacional de Cursos.

A Tabela 1 apresenta a expansão vertiginosa das IES privadas no período de 1995 a 2006.

Tabela 1 – Número de instituições de ensino superior por dependência administrativa 1995-2006

Ano	Total IES no Brasil	Pública	%	Privada	%
1995	894	210	23,4	684	76,6
1996	922	211	22,9	711	77,1
1997	900	211	23,4	689	76,6
1998	973	209	21,5	764	78,5
1999	1.097	192	17,5	905	82,5
2000	1.180	176	14,9	1004	85,1
2001	1391	183	13,2	1208	86,8
2002	1637	195	11,9	1442	88,1
2003	1859	207	11,1	1652	88,9
2004	2013	224	11,1	1789	88,9
2005	2165	231	10,7	1934	89,3
2006	2398	257	10,8	2141	89,2

Fonte: Tabela elaborada pela autora a partir dos dados dos Censos da Educação Superior. INEP. 1995-2006.

¹⁸A palavra equidade por seu teor polissêmico requer conceituação. Ela está sendo entendida nos PPA's, com base em orientações definidas pelo Banco Mundial, como o oferecimento de oportunidades justas para o ingresso, a permanência e a terminalidade no ensino superior a todos que dele necessitam. O que implica muito mais do que o oferecimento de vagas suficientes à demanda da população, pois as desigualdades socioeconômicas, geográficas, étnicas e de gênero acabam por tornar desiguais as possibilidades dos estudantes.

Os objetivos e ações presentes neste PPA sinalizam um processo de oferecimento de infraestrutura e condições complementares para o acesso, a permanência e a terminalidade para a educação básica, com perspectiva de equidade:

A equidade de acesso e aproveitamento das oportunidades de aprendizagem no ensino fundamental é base tanto para uma economia eficiente quanto para a formação de uma sociedade mais justa, onde haja o pleno exercício da cidadania e oportunidades iguais para os indivíduos.

Neste sentido, importa garantir condições dignas para a aprendizagem dos alunos do ensino fundamental. Isto inclui a alimentação escolar, o fornecimento de livro didático e material escolar em caráter universal e cuidados elementares de saúde nas escolas, além da disponibilidade de transporte escolar em situações específicas. De acordo com as diretrizes do Governo, está em curso um processo de progressiva descentralização da execução destes programas, associada ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle qualitativo dos resultados. (BRASIL, 1995b).

Na Educação Superior, observam-se metas modestas e investimento centrado na concessão de bolsas de estudo, via crédito educativo; no aparelhamento, na recuperação e na construção de mais salas para a manutenção do funcionamento das IES públicas existentes e ampliação das vagas e cursos, já que a quantidade de IES públicas decresceu de 211 para 192 (Tabela 1).

Outros indicadores, no período de 1996 a 1999, permitem maior clareza na análise da eficácia das ações desenvolvidas:

- a) expansão de matrículas de 1.868.529 (em 1996) para 2.377.715 (em 1999), das quais 1.544.622 em IES privadas;
- b) expansão de matrículas no ensino noturno, de 1.020.526 (em 1996) para 1.326.523 (em 1999), das quais 1.028.980 em IES privadas;
- c) manutenção da concentração de matrículas na região Sudeste (1.263.576 em 1999);
- d) ampliação de docentes titulados em cursos de pós-graduação *stricto sensu*: de 41,1% (em 1996) para 49,3% (em 1999);

- e) ampliação da relação aluno/docente: de 13,1 (em 1996) para 14,2 (em 1999);
- f) ampliação da relação concluintes/ingressantes: de 60,8% (em 1990/1986) para 64,9% (de 1998/1994).
- g) queda da relação inscritos/vaga nas IES privadas: de 2,6 (em 1996) para 2,3 (em 1999); e aumento nas IFES e nas estaduais (média de 8,8%). (BRASIL, 2000).

Os resultados indicam a expansão significativa da Educação Superior se comparada à década de 1980, e flagrante privatização, acompanhada de baixos desempenhos no Exame Nacional de Cursos.

A ausência dos investimentos do Estado na Educação Superior é compatível com as proposições do Banco Mundial para o período. No documento: “Brasil: Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País”, publicado em 2003, é feito um balanço das ações do BM nos anos de 1990 e início dos anos de 2000. O alívio da pobreza foi o principal objetivo da assistência do BM ao Brasil, no referido período, e o crescimento um objetivo intermediário, usado como um meio para atingir o objetivo final de alívio da pobreza (BANCO MUNDIAL, 2003, p.5). Como o BM estava se tornando uma fonte menos importante de recursos para o Brasil, as Estratégias de Apoio ao País (EAP) buscaram a priorização dos investimentos em algumas áreas:

2.4 Os setores de educação e saúde foram elevados à condição de prioritários (especialmente educação), considerando-se sua capacidade de contribuir, simultaneamente, para o alívio da pobreza e para o crescimento. A assistência à educação deveria estar direcionada para o desenvolvimento do pré-escolar e do ensino fundamental, enquanto que a assistência à saúde deveria centrar-se no combate às doenças transmissíveis e na melhoria do acesso dos pobres aos serviços de saúde. A assistência ao desenvolvimento rural continuaria, mas esses projetos seriam reestruturados para ajustar seu foco sobre o alívio da pobreza rural.

2.5 A assistência à infra-estrutura também continuaria, mas com algumas mudanças. O Banco deveria apoiar os programas governamentais de descentralização e privatização, assistindo os Estados e municípios brasileiros e encorajando a participação do setor privado em infra estrutura, a fim de ajudar o Brasil a atender a suas grandes necessidades

nessa área. Os empréstimos deveriam centrar-se em setores mais difíceis de privatizar, ou necessitando de um “negociador desinteressado”, ou com impacto mais direto sobre o alívio da pobreza (como estradas, trens urbanos, água e saneamento). Finalmente, a assistência ao meio ambiente foi racionalizada, a partir do princípio de que contribuiria para sustentar o crescimento e também reduzir a pobreza (na medida em que os pobres são desproporcionalmente afetados pela degradação ambiental). (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 6, grifo nosso).

Nesse mesmo documento, afirma-se que as condições para a assistência do BM melhoraram expressivamente após 1994, em função do êxito do governo na estabilização da economia, na elaboração de uma agenda de desenvolvimento e na melhoria do diálogo sobre políticas, já que o governo se tornou mais engajado na elaboração das Estratégias de Assistência. Observa-se que a primeira EAP criada com o apoio do governo brasileiro foi a de 1997. São destacados, ainda, os esforços do governo brasileiro, após contida a inflação, em implementar o pacote necessário de ajustes, abrangendo:

- a) ajuste fiscal substancial em todos os níveis de governo, conforme indicado pela mudança no balanço primário (excluindo juros), passando de déficits para superávits de mais de 3,5 % do PIB;
- b) adoção de políticas fiscais estritas durante quatro anos consecutivos, que serviram de instrumental para manter o controle da inflação (a despeito da grande desvalorização da moeda que se seguiu à mudança do regime de câmbio administrado para um regime de câmbio flutuante, em 1999) e para reduzir o déficit em contas correntes;
- c) abolição de monopólios estatais, a privatização de empresas estatais, a reestruturação e privatização de bancos estatais e a reforma agrária;
- d) melhoria de indicadores sociais (educação e saúde). (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 2-3).

Os documentos do BM demonstram, portanto, de forma bastante clara, a obediência do Estado brasileiro às metas e proposições traçadas nas EAPs, especialmente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Bresser Pereira (1998), Ministro da Administração e Reforma do Estado, no primeiro governo de FHC (1995-1998), ao esclarecer teoricamente a Reforma do Estado dos anos de 1990, traça a análise da “necessária” redimensão do Estado.

Afirma que entre os anos de 1930 e 1960, o Estado gerou desenvolvimento econômico e social, que possibilitou um período de prosperidade e aumento dos padrões de vida, após a segunda Guerra Mundial. Mas a partir dos anos de 1970, em razão do crescimento distorcido do Estado e do processo de globalização: “O Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram no mundo todo”. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 49).

O autor observa que a resposta à crise se reverteu em uma onda de reformas neoliberais, que buscaram o esvaziamento do Estado e fortalecimento do mercado, esperando-se o estabelecimento do Estado mínimo, o que acabou não se confirmando. Explica que as reformas tiveram um papel fundamental: mostrar a necessidade de reconstrução do Estado, de modo que pudesse realizar, além de sua tarefa clássica de garantir propriedade e contratos, a garantia dos direitos sociais e a função de promover competitividade do seu respectivo país.

Em sua proposta, Bresser Pereira (1998, p. 49-50) salienta que a reforma do Estado envolve quatro problemas básicos:

(a) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. Na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as idéias de privatização, "publicização" e terceirização. A questão da desregulação diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado. No aumento da

governança temos um aspecto financeiro: a superação da crise fiscal; um estratégico: a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; e um administrativo: a superação da forma burocrática de administrar o Estado. No aumento da governabilidade estão incluídos dois aspectos: a legitimidade do governo perante a sociedade, e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses. (Grifo do autor).

Bresser Pereira analisa a trajetória de desenvolvimento das nações e observa o sentido de quase oposição entre mercado e Estado, nos modelos social-burocrático e neoliberal, que resultou em crises. Sua proposta é o Estado Social Liberal, em que há a possibilidade de coexistência entre mercado e Estado, mas com delimitações para o tamanho e as funções do Estado.

Nessa proposta destaca-se a presença do terceiro setor, uma decorrência da complexidade das ações do Estado e de sua impossibilidade de executar, com agilidade, as políticas públicas propostas. O autor considera que quando o mercado é incapaz de realizar tarefas, mas o Estado também não se demonstra suficientemente flexível para efetivá-las, surge o espaço para as organizações públicas não-estatais, instituições de natureza privada, fins públicos e que podem contar com o financiamento do Estado.

Embora a terceira via tenha sido defendida desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, é preciso reconhecer que sua expansão ocorre a partir dos anos de 2000 e mais intensamente nos últimos anos.

Em uma perspectiva crítica sobre o terceiro setor, Montañó (2005, p. 22) afirma que este se refere, na verdade, a um fenômeno real inserido na reestruturação do capital e produto do capital, pautado nos (ou funcional aos) princípios neoliberais: um novo padrão para a função social de resposta às sequelas da “questão social”, seguindo os valores da solidariedade voluntária e local, da autoajuda e da ajuda mútua. Essa resposta deixa de ser uma responsabilidade de todos e um direito do cidadão, e passa agora, sob a égide neoliberal, a ser uma opção do voluntário solidário, retirando as reais condições da efetiva ampliação da cidadania e democracia. Fica claro aqui que se percebendo como cidadãos, deixam de se ver como classes sociais.

O terceiro setor é alvo de muitas discussões, pois é visto por analistas e pesquisadores (LESBAUPIN, 2006; BARBOSA, 2006; SARACHU, 1999; MONTAÑO, 1999) como uma outra forma de privatização, já que confere o uso do dinheiro público à gestão da esfera privada. Mais recentemente, com a proposição da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das organizações não-governamentais (ONGs), proposta da oposição¹⁹, há fortes indícios de que a terceira via se transforma também em um espaço de manipulação política, de usuras e favorecimentos financeiros.

No segundo governo de FHC, os processos de privatização, terceirização e as parcerias público-privadas foram acentuados, na esteira das EAPs propostas pelo BM.

Em 2002, por meio de uma parceria com o Banco Mundial, o governo brasileiro desenvolveu um programa de análise de experiências internacionais em gestão pública, de modo a reunir informações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro de planejamento, orçamento e gestão. O programa abrangeu missões a países como a Austrália, Suécia, Canadá, Reino Unido, França e Alemanha. Havia ainda a previsão de visitas técnicas aos Estados Unidos, Inglaterra e Holanda, em razão de esses países serem referência internacional na implantação de sistemas de avaliação de programas governamentais (BRASIL, 2002).

No documento “O desafio do planejamento” assume-se explicitamente a utilização de mecanismos de gestão “próximos aos do mercado”, bem como menciona-se o processo de redução do Estado e reformas neoliberais, como movimento de modernização da gestão pública. A modernização da gestão pública visa a: “[...] transformar modelos burocráticos, centrados em regras e processos, em sistemas que conferem importância crescente à satisfação do cidadão-usuário e orientam-se para o compromisso com resultados na sociedade”.(BRASIL, 2002).

¹⁹ O senador Heráclito Fortes propôs, em 2006, a CPI para investigar o repasse de dinheiro público às ONGs e apenas em 3 outubro de 2007 ela foi instalada, gerando muitas manobras do governo para garantir que a Comissão fosse presidida por um membro favorável ao governo. Reportagens de jornais de circulação nacional mostram indícios de fraude em vários convênios mantidos com ONGs.

Observa-se, também, a tentativa de acentuar as parcerias público-privadas:

A busca de maior eficácia leva à utilização cada vez maior de mecanismos próximos aos de mercado, à introdução de métodos modernos de gestão e à ênfase em recursos baseados na tecnologia da informação. **Observa-se, de um modo geral, a descentralização de ações do governo central para autoridades locais e o desenvolvimento de novas formas de parceria público-privada para a realização de investimentos e a prestação de serviços de interesse público.** Busca-se fortalecer também a transparência, a prestação de contas e o controle social. A idéia de ampliar a autonomia de ação dos responsáveis pelos serviços prestados à sociedade, exigindo em contrapartida uma responsabilização maior, aparece com freqüência no escopo das propostas de reforma. (BRASIL, 2002, grifo nosso).

O governo FHC centrou-se na reforma administrativa do Estado, em uma gestão movida a resultados, que buscou, por meio da racionalização de recursos e da priorização de ações estratégicas de “modernização” e desenvolvimento, oferecer ao país chances de competitividade. A educação continuou sendo vista como fator de desenvolvimento e atrelada à elevação do patamar de qualificação dos trabalhadores. O uso das novas tecnologias, elemento de agilização e modernização do Estado, também se faz sentir no âmbito educacional.

Essas linhas mestras, propostas para o período de 1996 a 1999, estão presentes também no PPA relativo à segunda gestão de FHC com vigência de 2000 a 2003, conhecido como Plano “Avança Brasil”. No documento que explicita a escolha do nome do plano acentua-se:

O Brasil tem grandes desafios a vencer nos próximos anos. Crescer de forma sustentada, mantendo a estabilidade econômica. Garantir o desenvolvimento econômico e social com respeito ao meio ambiente, à justiça social e à democracia. Investir maciçamente tanto em infraestrutura econômica como na área social. Ao mesmo tempo, é necessário que os investimentos sejam direcionados para a geração de emprego e renda para a população.

O crescimento não é um fim em si mesmo. O objetivo é atender melhor às necessidades do cidadão, elevando a qualidade de vida dos brasileiros no seu dia-a-dia. Trata-se de assegurar que toda a população tenha acesso à saúde, à educação, à segurança, à habitação, ao saneamento, com níveis de qualidade cada vez mais elevados.

Paralelamente, busca-se a redução das disparidades sociais e regionais. Menor desigualdade é fundamental para se criar um país mais justo, onde todos os cidadãos possam se beneficiar dos frutos do crescimento

econômico. O modelo concentrador de renda deve ser substituído por um sistema no qual a riqueza seja melhor dividida. (BRASIL, 2002).

Os documentos do plano destacam a democratização do ensino nos países mais avançados como fator de desenvolvimento e prioriza-se o investimento no ensino fundamental, colocando-se como meta principal a conclusão do 1º grau completo.

A Educação Superior, da mesma forma que no quadriênio anterior, comparece sutilmente nos textos do plano, sendo quatro dos quatorze programas para a Educação voltados especificamente para esse nível de ensino e um oferece atendimento também à Educação Superior: “Desenvolvimento do Ensino de Graduação”, “Desenvolvimento do Ensino de Pós-Graduação”, “Extensão Universitária e Hospitais de Ensino”. Os programas “Estatísticas e Avaliações Educacionais” e “Gestão da Política de Educação”, embora não sejam voltados exclusivamente à Educação Superior, também atendem a esse nível de ensino e se referem diretamente ao objeto desta investigação. Nenhum dos programas citados foi considerado estratégico.

No texto do Programa “Desenvolvimento do Ensino de Graduação”, aborda-se que o crescimento do número de estudantes, de 1,4 milhão, em 1981, para 2,9 milhões, em 1999, é ainda insuficiente mediante a demanda. E há o reconhecimento de que a expansão de matrículas se deu no setor privado e a qualidade de ensino precisa ser melhorada.

As medidas propostas para sanar o problema são a avaliação, por meio do Exame Nacional de Cursos, e a ampliação de vagas:

[...]A intenção é contribuir para que, até 2010, pelo menos uma pessoa em cada três, na faixa de 18 a 24 anos, esteja matriculada no ensino superior. Para tanto, é preciso capacitar docentes, conceder crédito educativo a alunos carentes e criar novas modalidades de ensino, como é o caso da educação à distância. (BRASIL, 2002).

As principais ações desse Programa abrangem:

- a) funcionamento do curso de graduação;

- b) concessão de financiamento a estudantes do ensino superior não gratuito;
- c) construção e ampliação de bens imóveis das instituições de ensino superior;
- d) concessão de crédito educativo a estudantes carentes.

A diferença das ações já desenvolvidas no período de 1996 a 1999 é o financiamento público de estudantes em instituições privadas, com a criação do Programa de Financiamento Estudantil (FIES).

E como principais resultados do Programa, são identificadas a redefinição dos mecanismos de credenciamento e expansão e a criação do Exame Nacional de Cursos – Provão. (BRASIL, 2002).

O Programa Estatísticas e Avaliações Educacionais, vinculado, portanto, ao anterior, tinha como objetivo desenvolver a coleta de informações sobre o funcionamento e desempenho do ensino no país, subsidiando a elaboração das políticas educacionais. Por meio do programa, o INEP realizou:

- a) censos anuais;
- e) censos especiais, como o do professor, o da educação infantil, o censo escolar indígena, que recolhem informações mais específicas;
- f) o Exame Nacional de Cursos (Provão), que avalia os cursos de graduação;
- g) o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que avalia as competências e habilidades dos concluintes do Ensino Médio;
- h) a avaliação dos sistemas de Ensino Básico, públicos e privados, estaduais e municipais, que constitui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Destaca-se o caráter diferencial desse Programa, que contou com financiamento indireto de organismos multilaterais, por meio da integração do Brasil em várias ações de desempenho comparativo:

O Programa não tem pesquisa de satisfação do público-alvo. Considerando que o Programa abrange eminentemente funções inerentes a atividades exclusivas de Estado, estando a cargo de uma Autarquia Federal, há que se avaliar o cumprimento da missão institucional. Sendo o usuário o Estado, sua satisfação é medida pelos controles pertinentes. Os demais beneficiários/usuários tornam-se por demais difusos para que seja considerada a aplicação de pesquisas nesse sentido.

O Programa não conta com parceiros na execução das tarefas ou no cumprimento das metas enquanto apoio de terceiros com recursos financeiros, materiais ou humanos que não sejam contrapartida ou atribuição legal.

Porém, no que diz respeito a outros projetos que contribuíram para a implementação do Programa, embora não constem do PPA vigente, o INEP **integrou um amplo conjunto de iniciativas multilaterais ligadas ao desenvolvimento de indicadores comparáveis** e algumas devem ser citadas tanto pelo desafio que representaram, quanto pelos benefícios que geraram. As principais, nesse contexto, são o **Projeto Mundial de Indicadores - WEI, o Programa Internacional de Avaliação de Alunos - PISA, o Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação e o projeto de indicadores educacionais do Mercosul.**

A participação do Brasil nestas iniciativas trouxe pelo menos três grandes benefícios: primeiro, a possibilidade de cooperação técnica numa área que exige constante aprimoramento teórico e metodológico; segundo, a oportunidade de situar o desempenho do sistema educacional brasileiro frente ao de outros países. Além disso, ao inserir-se em projetos internacionais, o Brasil passou também a influir na definição dos indicadores e no tratamento das informações, o que permite instrumentos e enfoques que contemplem a diversidade dos países envolvidos e possibilitam diagnóstico mais preciso das suas realidades educacionais. (BRASIL, 2002, os grifos são meus).

Os índices usados para avaliação do Programa resumem-se à taxa de cobertura da avaliação do Provão e ao número de utilização das informações educacionais.

Embora as publicações do MEC e INEP enfatizem o sucesso do Provão, essa iniciativa foi marcada por grande e negativa repercussão social e muitos boicotes, dado ao caráter restritivo do exame. Não tardou para que a comunidade acadêmica demonstrasse os vínculos da avaliação em larga escala com as estratégias

da Reforma do Estado e o pacote neoliberal implementado na América Latina, por meio da assistência do BM.

Embora o êxito do anos de 1990 na implantação das propostas neoliberais sejam inegáveis, é preciso admitir, porém, que a Reforma de “governança” proposta por Bresser Pereira não foi completamente implementada. Embora longa, é expressiva a análise do próprio autor, em 2006, sobre o andamento desse processo:

O Brasil foi o primeiro país em desenvolvimento a iniciar uma reforma da gestão pública abrangente. A reforma começou com a criação do Mare (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) em 1995 e a definição de um Plano Diretor e de uma emenda constitucional nesse mesmo ano. [...]. Entretanto, depois de um grande avanço nos primeiros anos, a reforma foi perdendo impulso na União. Uma das razões foi a extinção do Mare, em 1999, passando a coordenação da gestão pública para o Ministério do Planejamento. [...]. Agora tratava-se [sic] de implementar a reforma ao nível das agências do governo federal, e, para isso, o poder do Ministério do Planejamento seria decisivo. Nos Estados Unidos, o diretor da administração federal havia me dito que o segredo da sua ação estava no fato de seu escritório estar ao lado do escritório do diretor do Orçamento. Esse raciocínio tinha certa lógica, mas hoje estou convencido de que me equivoquei. Não previ o desinteresse dos ministros do Planejamento pelo tema da gestão pública; não previ que, dada a preocupação quase exclusiva desses ministros com o Orçamento, a gestão pública ficaria relegada ao terceiro escalão do governo.

Há outras razões para a perda do impulso da reforma na esfera federal. O PT, ao chegar ao governo federal, trouxe consigo uma visão burocrática e corporativista da administração pública. As novas idéias relativas a transformar os servidores públicos em gestores, com mais autonomia e com mais responsabilidade, de descentralizar a organização do Estado e controlar as agências por resultados, em vez de por supervisão direta, era algo que estava fora do quadro de referências da esquerda burocrática que então assumiu o poder.

A reforma da gestão pública, porém, é uma realidade que se impõe às sociedades modernas. [...]. Por isso a reforma da gestão de 1995 continua a se desenvolver ativamente nos Estados e nos municípios, onde, aliás, ela é mais necessária. São os Estados e os municípios que prestam um número maior de serviços aos cidadãos, que têm contato mais direto com os usuários dos serviços. Por isso são os Estados e os municípios que podem conseguir melhores resultados em termos de baixa de custos e de melhoria da qualidade dos serviços através da implementação dos princípios da reforma da gestão pública de 1995.(BRESSER PEREIRA, 2006a).

A percepção de Bresser Pereira (2006a), embora expresse, ao analisar as causas da ausência da implantação da Reforma, convicções de um homem de partido, apresenta indicadores legítimos quanto à ausência de aplicação do MARE. É lícito

observar, porém, a insuficiência de sua análise ao atribuir a crise do Estado a uma crise de “gestão” e não do próprio modo de produção capitalista.

A constatação de continuidade das políticas neoliberais está igualmente explícita no confronto do texto do PPA e da EAP do mesmo período, que evidencia não apenas a continuidade do projeto neoliberal, mas a concretização de medidas que o governo Fernando Henrique Cardoso não pôde efetivar, dado ao aparelho burocrático do Estado e a resistência da oposição.

No PPA Gestão Pública para um Brasil de Todos (2004-2007) destaca-se a participação da sociedade na elaboração dos programas com consultas públicas estaduais, espaço para participação no *site* do Ministério do Planejamento e participação de membros do governo nos fóruns promovidos pela sociedade civil.

As consultas nos Estados foram programadas para um único dia (9 h às 17h30). A participação mais ampla da sociedade é um fator positivo, não explicitado nos documentos dos planos anteriores, mas, como as reuniões transcorreram em um único dia, o que foi efetivamente aproveitado das contribuições da sociedade, em tempo tão exíguo, não há registros claros²⁰.

O PPA 2004-2007 tinha como estratégias de longo prazo:

- a) inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego;
- i) crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade;
- j) redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão de atividades competitivas que viabilizem esse crescimento sustentado.

²⁰ Ver as críticas de Lebauspain (2006) sobre o processo de participação no governo Lula.

Essas estratégias foram distribuídas em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática, que se articulava a três megaobjetivos. No Megaobjetivo 1, que trata da Inclusão Social e Redução das Desigualdades Social, acentua-se a ampliação do nível e da qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação e ao patrimônio cultural do país. A indicação genérica abrange todos os níveis de ensino.

Os programas relativos à Educação Superior (Quadro 3) fazem parte do Megaobjetivo 1 e do desafio “Ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação”, e deveriam cumprir o : “[...] duplo papel de **expandir vagas** na educação profissional e superior e **melhorar a qualidade dessa oferta** em todo o país” (BRASIL, 2004, p. 80, grifo nosso).

O Quadro 3 expõe os eixos centrais de cada PPA e os programas²¹ geridos pelo Ministério da Educação, relativos à “subfunção Ensino Superior”, no período de 1996 a 2007, permitindo mapear a continuidade dos programas desenvolvidos para a Educação Superior.

²¹ Estes programas foram identificados mediante a consulta ao acompanhamento da execução orçamentária da União, por meio da identificação do órgão (Ministério da Educação) e da subfunção (ensino superior), já que a denominação dos programas não é consensual nos documentos oficiais, disponibilizados pelo Ministério do Planejamento, pelo Senado, pela Câmara dos Deputados e pelo Ministério da Educação.

ASPECTOS/ PERÍODOS	1996/1999*	2000/2003	2004/2007**
Plano Plurianual	Brasil em ação	Avança Brasil	Gestão Pública para um Brasil de Todos
Eixos centrais	<p>Construção de um Estado Moderno e Eficiente.</p> <p>Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais.</p> <p>Inserção Competitiva e Modernização Produtiva.</p>	<p>Consolidação da Estabilidade Econômica com Crescimento Sustentado.</p> <p>Promoção do Desenvolvimento Sustentável voltado para a Geração de Empregos e Oportunidades de Renda.</p> <p>Combate à Pobreza e Promoção da Cidadania e da Inclusão Social.</p> <p>Consolidação da Democracia e da Defesa dos Direitos Humanos.</p>	<p>Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais.</p> <p>Crescimento com Geração de Trabalho, Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Sociais.</p> <p>Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia.</p>
Programas sob a responsabilidade do Ministério da Educação relativos à subfunção Ensino Superior	Administração Geral	Gestão da Política de Educação	Gestão da Política de Educação
	Ensino de Graduação	Desenvolvimento do Ensino de Graduação	Desenvolvimento do Ensino de Graduação
	Ensino de Pós-Graduação	Desenvolvimento do Ensino de Pós-Graduação	Desenvolvimento do Ensino de Pós-Graduação e da Pesquisa Científica
	Extensão Universitária	Extensão Universitária	Extensão Universitária
	(*)	Estatísticas e Avaliações Educacionais	Estatísticas e Avaliações Educacionais
		Hospitais de Ensino	
	Pesquisa Fundamental		
	Pesquisa Aplicada		
	Desenvolvimento Experimental		
	Levantamento do Meio Ambiente		
	Campus Universitário		
	Bolsas de Estudo		
	Patrimônio Histórico, Artístico e Arquitetônico		
			Escola Moderna
			Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica
		Educação para a Diversidade e a Cidadania	

Quadro 3 – Eixos centrais e Programas do Ministério da Educação nos PPAs. Brasil. 1996-2011.

Fontes: Quadro elaborado pela autora com base nas informações disponíveis em: BRASIL. Planejamentos Plurianuais. 1996-2011. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br>> . Acesso em: 28 ago. 2008. BRASIL. Lei Orçamentária Anual. Acompanhamento da Execução Orçamentária da União. 1996-2007. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2009>> . Acesso em : 2 jan. 2009.

Os três PPAs demonstram clara articulação: no primeiro, a expressão da Reforma do Estado e das medidas iniciais para a estabilização econômica, associação à “modernização”, ou melhor, ao choque de “governança”; no segundo e terceiro, os eixos são os mesmos: crescimento sustentado; geração de emprego; combate à pobreza; inclusão social e consolidação dos direitos humanos, da cidadania e da democracia.

Embora o alívio à pobreza e a busca da diminuição das desigualdades socioeconômicas e regionais estejam em pauta em todos os PPAs, seguindo as linhas mestras propostas pelo BM, a expressa preocupação com o social não se concretiza em um crescimento real do investimento do Estado na área social, mas no estímulo à terceira via, às parcerias público-privadas.

No âmbito da Educação e da Educação Superior, por exemplo, a despeito do crescimento do volume de recursos disponibilizados para financiamento dos programas, o percentual investido tem sido menor e não maior, como se observa na **Tabela 2.**

Tabela 2 – Acompanhamento e Execução Orçamentária da União, geral, por órgão (MEC) e subfunção (Ensino Superior). 1996 -2007.

ANO	AUTORIZADO (LEI+CRÉDITOS)	LIQUIDADADO	% LIQ S/AUT	MEC			% LIQ GERAL S/LIQ MEC	SUBFUNÇÃO ENSINO SUPERIOR			% LIQ MEC S/LIQ ENS SUP
				AUTORIZADO	LIQUIDADADO	%LIQ S/AUT.		AUTORIZADO	LIQUIDADADO	%LIQ S/ AUT	
1996	276.616.367.223	262.703.197.685	94,97	9.128.703.677	8.471.485.236	92,80	3,22	4.074.763.799	3.794.556.259	93,12	44,79
1997	399.118.025.533	361.816.145.592	90,65	10.045.430.603	8.921.637.745	88,81	2,47	4.250.350.265	3.982.179.451	93,69	44,64
1998	572.674.985.297	491.434.418.307	85,81	11.602.069.574	10.583.587.067	91,22	2,15	4.538.458.395	4.214.850.850	92,87	39,82
1999	507.993.001.415	470.509.111.671	92,62	9.737.008.802	9.235.525.666	94,85	1,96	4.407.184.627	4.194.130.458	95,17	45,41
Σ 1996/ 1999	1.756.402.379.468	1.586.462.873.255	90,32	40.513.212.656	37.212.235.713	91,85	2,12	17.270.757.086	16.185.717.018	93,72	43,50
ANO	AUTORIZADO (LEI+CRÉDITOS)	VALORES PAGOS	% PAGO S/AUT	MEC			%PAGO GERAL S/ PAGO MEC	SUBFUNÇÃO ENSINO SUPERIOR			%PAGO MEC S/PAGO ENS SUP
				AUTORIZADO	PAGO	% PAGO S/AUT		AUTORIZADO	PAGO	% PAGO S/AUT	
2000	933.584.144.357	540.383.176.361	57,88	12.952.082.687	10.410.466.566	80,38	1,12	6.233.709.702	4.829.888.040	77,48	46,39
2001	875.901.621.797	519.380.894.398	59,30	15.016.988.080	11.858.258.179	78,97	1,35	6.071.945.231	5.088.085.946	83,80	42,91
2002	0	0		0	0			0	0		
2003	956.590.581.676	809.232.367.373	84,60	17.453.006.979	15.299.776.108	87,66	1,60	7.064.419.040	6.452.765.196	91,34	42,18
Σ2000/200 3	2.766.076.347.830	1.868.996.438.131	67,57	45.422.077.746	37.568.500.853	82,71	2,01	19.370.073.973	16.370.739.181	84,52	43,58
2004	1.324.053.281.190	780.515.640.742	58,95	17.153.182.233	15.076.627.722	87,89	1,14	6.469.907.821	6.124.337.048	94,66	40,62
2005	1.614.360.328.345	1.059.056.137.176	65,60	22.057.005.944	17.861.894.942	80,98	1,11	9.639.993.399	7.599.971.303	78,84	42,55
2006	1.664.603.202.601	1.101.178.406.453	66,15	23.960.487.750	20.852.138.105	87,03	1,25	9.464.875.850	8.344.085.574	88,16	40,02
2007	1.440.730.490.106	1.079.062.273.335	74,90	27.149.250.028	22.682.903.036	83,55	1,57	10.566.155.674	9.040.324.523	85,56	39,86
Σ2004/200 7	6.043.747.302.241	4.019.812.457.705	66,51	90.319.925.955	76.473.563.805	84,67	1,27	36.140.932.743	31.108.718.447	86,08	40,68

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base em dados extraídos de: BRASIL. Portal da Câmara dos Deputados. Lei Orçamentária Anual. Banco de dados (versão Acess 97) – Execução . 1996-2009. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2002>> . Acesso em: 10 out. 2008. Dados do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. * Não foi possível extrair os dados de 2002 na base de dados da Câmara dos Deputados. **Acumulado até 29/09/2008. LEGENDA: %LIQ S/AUT – Percentual Liquidado sobre o autorizado; % PAGO S/AUT – percentual pago sobre o autorizado; % LIQ GERAL S/LIQ MEC – percentual liquidado geral sobre o liquidado pelo MEC; % PAGO GERAL S/LIQ MEC - percentual pago geral sobre o liquidado pelo MEC; % LIQ MEC S/LIQ ENS SUP – percentual liquidado pelo MEC sobre o liquidado para o ensino superior; %PAGO MEC S/PAGO ENS SUP – percentual pago pelo MEC sobre o pago para o ensino superior.

Em 1996-1999, o Estado investiu 2,12% do total dos recursos liquidados e/ou pagos nos programas do Ministério da Educação; no período de 2000-2003, 2,01%; e no período de 2004-2007, 1,27%. O percentual de investimentos na Educação Superior permaneceu na casa dos 40% do total de recursos destinados aos programas da Educação Superior, sendo 43,65% em 1996-1999; 43,76% em 2000-2003 e 40,68% em 2004-2007, ou seja, também observa-se discreta diminuição de investimentos na Educação Superior no último quadriênio.

Dias Sobrinho (2002a, p. 52-53) explicita a relação entre a diminuição dos investimentos na Educação Superior, o papel da Avaliação e as estratégias do Banco Mundial, observando que a avaliação é peça-chave para o desencadeamento dos financiamentos, pois os empréstimos são acompanhados por avaliações *ex-ante*, intermediárias e *ex-post*, o que requer a existência de bancos de dados e informação, a criação de competências locais para atender aos critérios e indicadores do BM – daí a participação da burocracia local em capacitações internacionais, como demonstrado na execução do Programa Estatísticas e Avaliações Educacionais e o alinhamento de critérios e indicadores locais aos internacionais.

O autor afirma que a recomendação geral aos países pobres ou em desenvolvimento é a ênfase dos investimentos na educação básica e na assistência às crianças carentes, como o Programa Bolsa-Escola, e para a Educação Superior, a restrição de investimentos, estimulando a privatização desse nível de ensino:

[...] Segundo o Banco Mundial, a educação superior deverá receber muito menos recursos, tem que buscar fontes alternativas de financiamento, é recomendável que seja paga, podendo caber bolsas aos necessitados. O Banco intervém com um novo conceito de público-privado e novas relações entre o Estado e a Sociedade. Mas é importante alertar que esse processo de “privatização branda” da educação superior não se esgota simplesmente no fim da gratuidade e na diminuição dos financiamentos públicos. O Banco faz amplas recomendações que vão desde medidas mais eficientes de gestão a formas novas de organização diferenciada, diversificação de fontes de financiamento e novas relações trabalhistas.

De modo especial, a privatização na educação superior opera como uma mentalidade de mercado que invade desde as mais altas administrações, passa pelas burocracias intermediárias e invade o cotidiano de profissionais da área. Como exemplos [...] proliferam nas universidades as fundações, vendas de serviços, terceirização, flexibilização de contratos de trabalho, prioridade ao conhecimento útil e rentável, criação de cursos flexíveis e rápidos, relativização do conceito de dedicação

exclusiva, etc.. [...] (DIAS SOBRINHO, 2002a, p. 53, os grifos são do autor).

Os eixos centrais do PPA estão claramente combinados com a Estratégia de Apoio ao País do BM para o período (2004-2007). Embora se afirme no documento²² que a EAP foi baseada no PPA, observa-se o encadeamento das proposições do BM desde 1997, sendo efetivado também neste novo PPA: o anúncio do investimento mais voltado aos Estados e Municípios e não apenas à União; a concretização das reformas propostas para o governo Fernando Henrique Cardoso; a consolidação das parcerias público-privadas, para citar apenas alguns exemplos.

No texto da EAP acentua-se que a implementação ou consolidação das reformas (da previdência, fiscal e tributária) é a chave para o crescimento e a justiça social, quando se observa, ao contrário, a evidente queda de investimentos na área social decorrente dos ajustes propostos:

[...] O novo governo brasileiro assumiu o compromisso de utilizar o enorme potencial do País para melhorar a qualidade de vida da população. A profunda disparidade de renda (o coeficiente de Gini 0,59 está entre os mais altos do mundo) e a pesada carga da dívida (a relação entre a dívida pública e o PIB é de 57%) sugerem ações simultâneas nos setores econômico e social.

Como exemplos das primeiras etapas das iniciativas governamentais se colocam o início da reforma da Previdência Social, a unificação e o melhor direcionamento dos programas sociais e a continuidade do ajuste fiscal.

Essas reformas têm potencial para, simultaneamente, melhorar as finanças públicas e aumentar a inclusão social, estabelecendo assim um círculo virtuoso.[...].

iv. Nesse processo, o papel do Grupo do Banco Mundial seria apoiar as principais reformas de políticas e investimentos inovadores e eficientes, com o objetivo de aumentar o bem-estar dos brasileiros, em particular dos pobres. O Brasil é a nona maior economia do mundo. Os empréstimos do Banco Mundial para o País representam somente cerca de 0,4% do PIB e menos de 4% do financiamento externo. No entanto, o impacto potencial

²² Em nota de rodapé da EAP consta a seguinte explicação: A EAP para 2004-2007, que coincide com o ciclo administrativo nacional e estadual, foi preparada a partir de consultas a governos federal e estaduais, à sociedade civil, ao setor privado e à comunidade internacional. A estratégia se baseia no Plano Plurianual (PPA) do governo federal, publicada em setembro de 2003; nas “Notas sobre Políticas”, lançadas recentemente pelo Banco Mundial; no Relatório de Conclusão da EAP para 2000-2003 (Anexo 2); na Avaliação da Assistência ao País (AAP) do Departamento de Avaliação de Operações; e na Revisão da Implementação do País (RIP) do Grupo de Avaliação de Operações (CIR). (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 11).

da assistência do Banco neste momento pode ser desproporcionalmente maior. Esse impacto vai depender essencialmente de como a estratégia será enfocada e do sucesso de seu efeito multiplicador sobre outros esforços. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 11).

A discussão da organização do Estado brasileiro, nos anos de 2000, é delicada e difícil, pois não há o distanciamento necessário dos fatos para uma análise de conjunto. Mesmo porque há indicadores muito controversos sobre a atuação do Estado e a organização de suas políticas públicas, que podem ser observados nos caminhos ambíguos tomados em algumas áreas, como na economia e na educação, por exemplo.

Na economia, observou-se, nos anos de 2000, a manutenção das definições neoliberais, a escolha do pagamento da dívida ao custo da ausência de investimento na área social e do crescimento econômico. O Brasil vinha crescendo menos do que o previsto, sendo apontado, nas análises macroeconômicas, como o país que está perdendo chances decisivas para seu futuro, pela ausência de investimentos em áreas substanciais, como educação, energia e infraestrutura básica.

Um quadro comparativo entre o crescimento do PIB²³ no Brasil e na economia mundial mostra que, nos anos de 2000, apenas em 2004 e 2007 a taxa de crescimento brasileiro superou os indicadores da economia mundial, havendo desempenho abaixo da média nos demais períodos (Tabela 3).

²³ Harada (2005) observa que no Brasil utiliza o Produto Interno Bruto (PIB) para mensurar o crescimento econômico e não o Produto Nacional Bruto (PNB) como nos Estados Unidos. O PIB significa o valor total da produção de bens e serviços verificada dentro das fronteiras do país, em determinado período de tempo, sem considerar a nacionalidade dos que se apropriaram dessas rendas, sem descontar rendas eventualmente remetidas ao exterior e sem considerar as rendas provenientes do exterior. Já o PNB considera as rendas recebidas do exterior por nacionais do país e desconta as que foram apropriadas por nacionais de outros países. Observa, assim, que se fosse considerado o PNB, ele é ainda menor do que PIB.

Tabela 3 – Taxas de crescimento do PIB no Brasil e na economia mundial – 1994-2005

Ano	Taxa de crescimento do PIB		
	Brasil		Economia mundial
	IBGE – metodologia anterior a 2007	IBGE – nova metodologia(*)	
1994	5,9	-	3,8
1995	4,2	-	3,6
1996	2,7	-	4,1
1997	3,3	-	4,2
1998	0,1	-	2,8
1999	0,8	-	3,7
2000	4,4	4,3	4,7
2001	1,3	1,3	2,4
2002	1,9	2,7	3,0
2003	0,5	1,1	4,0
2004	4,9	5,7	5,1
2005	2,3	3,2	4,3
2006	2,9		5,1
2007	5,4	4,0	5,0
		5,7	

Fonte: Adaptação da tabela apresentada em: SEM crescer, não há saída. **Revista da CNI**, São Paulo, n. 62, p. 16-21, abr. 2006. Os dados relativos a 2006 e 2007 foram obtidos no *site* do Banco Central do Brasil, tendo como referência os indicadores econômicos de 31 de dezembro de 2008.(*). Os índices apontados para o PIB brasileiro, na terceira coluna, são os resultados obtidos após mudança de metodologia do IBGE, em 2007.

Oliveira e Nakatani (2007), ao analisarem o desempenho da economia brasileira, partem do Plano Real e apresentam como seus efeitos a queda da inflação, acompanhada de rápido endividamento interno e externo, mudança do saldo positivo da balança comercial para déficit e aumento do saldo negativo nas transações correntes. O aumento da vulnerabilidade externa e as crises financeiras internacionais geraram o esgotamento do plano no final da década de 1990.

Em 1999, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a mudança da política macroeconômica foi baseada em três pontos fundamentais: a implantação da política de metas de inflação, a mudança no regime cambial com taxa flutuante e as metas de superávit primário. Esses novos elementos foram mantidos e impulsionados pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, bem como as reformas tributária e previdenciária, as privatizações²⁴, a lei de falências e a liberação

²⁴ No governo Lula foram privatizados: Banco do Estado do Ceará; Banco do Estado do Maranhão; Hidrelétrica Santo Antônio; Hidrelétrica Jirau; Linha de transmissão Porto Velho (RO) – Araraquara (SP); BR-381 Belo Horizonte (MG) – São Paulo (SP) - grupo OHL; BR-393 Divisa (MG-RJ) – Via Dutra (RJ) – Acciona; BR-101 Ponte Rio–Niterói (RJ) – (ES) - grupo OHL; BR-153 Divisa (MG-SP) – Divisa (SP-PR) - BR VIAS; BR-116 São Paulo (SP) – Curitiba (PR) - grupo OHL ; BR-116 Curitiba (PR) – Divisa (SC-RS) - grupo OHL; BR-116/376/PR-101/SC Curitiba (PR) –

comercial e financeira, que são indicadores claros, segundo os Oliveira e Nakatani (2007), da manutenção da política neoliberal.

Os autores comentam que a política de metas de inflação foi exitosa, pois houve controle inflacionário, embora com a utilização de altas taxas de juros, o que beneficiou diretamente as instituições financeiras:

[...] a combinação de elevadas taxas de juros com uma inflação em declínio conduz a um aumento da taxa real de juros, que serve de base para a formação de toda a estrutura de juros da economia, em especial a taxa que incide sobre a dívida mobiliária federal. Esse mecanismo produz polpidos lucros para as instituições bancárias e financeiras, como os observados nos últimos anos. (OLIVEIRA; NAKATANI, 2007, p. 4).

Na percepção dos economistas, o Governo Lula garantiu a redução da vulnerabilidade externa, por meio da mudança na política cambial, do aprofundamento dos benefícios concedidos ao capital externo, associado ao crescimento das exportações em função da conjuntura internacional favorável. Mas nem todos os resultados são positivos, pois embora tenha se aprofundado a política de geração de superávits primários²⁵, com a amortização da dívida externa, as medidas empregadas não permitiram o crescimento econômico esperado, nem a distribuição de renda necessária. Ao analisarem a taxa média de crescimento entre países do G7, de economias avançadas e dos países emergentes, no período de 1996 a 2005²⁶, o Brasil é o penúltimo na lista, com 0,7%, acima apenas da Venezuela com -0,5% (OLIVEIRA; NAKATANI, 2007, p. 8-9).

Harada (2005) critica a política econômica de geração de superávits primários, observando que constitui um imenso sacrifício imposto pelo Estado à população, com a finalidade única de saldar juros da dívida pública, que ultrapassa mais da metade do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Salienta, inclusive, o desvio de recursos de impostos destinados à construção e manutenção de estradas, para a formação de reservas para o pagamento de juros.

Florianópolis (SC) - grupo OHL. Além das privatizações houve o crescimento das terceirizações nos órgãos públicos.

²⁵ O superávit primário, segundo Harada (2005), representa todo o ingresso de recursos financeiros no país, menos os recursos que saíram, excetuados aqueles representados por serviços da dívida.

²⁶ Dados oriundos do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

Lesbaupin (2006, p. 1), em análise ao governo Lula, observa a decepção causada pela manutenção das políticas neoliberais e questiona o êxito deste governo:

Parece que as pessoas se esqueceram do motivo principal pelo qual se elegeu Lula em 2002, suas promessas de campanha, o apoio recebido naquela ocasião por parte dos movimentos sociais e também do empresariado produtivo. Lula era “a esperança que venceu o medo”. A esperança era de mudar o Brasil, de mudar a política econômica. E o que era o medo? Era a continuidade, a não-mudança.

Em que acreditávamos? Acreditávamos que era possível mudar o Brasil, era possível começar a enfrentar as causas da imensa desigualdade social que caracteriza o nosso país, era possível começar a diminuí-la. Acreditávamos que era possível, que não era nenhuma mágica, nenhum milagre, realizar políticas que voltassem a colocar o país no rumo do desenvolvimento. Bastava ter a vontade política para tomar algumas medidas – explicitadas naquela época no programa de governo do PT – que expandissem o mercado interno de massas. Bastava tomar algumas medidas que, como esta, promovessem uma dinâmica de geração de empregos: uma destas medidas era um amplo plano nacional de habitação. Isto também estava no programa. Bastava deixar de colocar o foco da política econômica no controle da inflação. Bastava deixar de centrar toda a política econômica no serviço da dívida externa e no pagamento da dívida interna, no pagamento dos juros. Porque políticas voltadas para o desenvolvimento já foram aplicadas com sucesso em muitos países. E, mesmo hoje, são aplicadas com sucesso em alguns países – e eles crescem a mais de 6% ao ano, e é um crescimento sustentado, todo ano, há vários anos.[...].

O autor faz um balanço dos aspectos positivos e negativos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Como pontos positivos situa:

- a) a adoção de uma política externa mais independente e ativa;
- b) embora os programas sociais sejam continuidade daqueles promovidos por Fernando Henrique Cardoso, houve ampliação do alcance no atendimento e elevação de valores;
- c) redução de preços de produtos básicos;
- d) apoio à agricultura familiar;
- e) aumento do salário mínimo, um pouco acima da inflação (LESBAUPIN,2006, p. 4).

Como aspectos negativos, enumera:

- a) ausência de um projeto de país, já que as metas e os programas do Estado atendem aos interesses de organismos multilaterais;
- b) não há uma política de desenvolvimento, pois não há investimento em ciência e tecnologia; não há política industrial, mas o retorno à economia de base primária, calcada na agroexportação; não há uma política de habitação e investimentos em infraestrutura necessária ao crescimento econômico;
- c) o crescimento tímido inibe a dinâmica da criação de empregos e torna inócua a expressão pleno emprego;
- d) a política compensatória contém a convulsão social e torna a população de baixa renda ainda mais dependente do Estado; um Estado que gasta por ano 157 bilhões de reais em juros para o pagamento da dívida externa e dedica 7 bilhões ao Bolsa-Família;
- e) o esvaziamento das propostas progressistas do Partido dos Trabalhadores (PT) em detrimento ao projeto de poder de seu líder;
- f) a participação é apenas formal, pois os conselhos têm caráter figurativo, com função meramente consultiva (LESBAUPIN, 2006, p. 5-10).

Entre as evidências do cunho marcadamente neoliberal, adotado no período 2004-2007, Lesbaupin (2006, p.11) acentua a eficiência no cumprimento da agenda neoliberal, durante os quatro anos:

- aumentou o superávit primário;
- aprovou duas reformas estruturais (que FHC não havia conseguido): a reforma da Previdência do setor público e a reforma tributária;
- aprovou a Lei de Falências;

- aprovou o projeto das PPP (Parcerias Público-Privado);
- realiza anualmente o leilão de áreas de exploração do petróleo;
- tem pago a dívida externa com muito maior eficiência que o governo FHC (a ponto de ser elogiado por Malan), em detrimento das políticas sociais e dos investimentos para o desenvolvimento do país e sem jamais ter cogitado de fazer uma auditoria desta dívida;
- graças aos juros altos, aumentou ainda mais a dívida interna (que chegou à casa do 1 trilhão);
- aumentou os lucros dos banqueiros, dos fundos de pensão e dos rentistas;
- aumentou o lucro das empresas privatizadas (telefonia, eletricidade) (no caso das telefônicas, vai deixar para depois das eleições a medida impopular de aumento das tarifas).

Como resposta às inúmeras críticas e tentativa de reverter os indicadores sociais e econômicos do período 2004-2007, em 2008, o Estado brasileiro estabeleceu como principal desafio em seu Plano Plurianual (PPA 2008-2011): o aceleração do crescimento econômico, a promoção da inclusão social e a redução das desigualdades regionais, ou seja, manteve o tripé já definido no período 2000-2007, nas EAPs: competitividade, equidade e crescimento econômico sustentável. Mas para o novo período, ao invés dos superávits primários, o governo promete investir na infraestrutura e efetivamente estimular o crescimento econômico. Como bases centrais para a execução das metas foram apresentados o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2007, p. 1-2). As projeções elaboradas em 2007, porém, poderão sofrer alterações por causa da aguda crise econômica mundial desencadeada em 2008.

Na Educação, no período 2004-2007, assinala-se a presença de um Estado mais intervencionista e regulador, que estabelece políticas para avaliação de seu sistema educativo, prometendo, a partir dos seus resultados, interferir mais diretamente no âmbito escolar, em seus diferentes níveis, com preocupações aparentemente de cunho qualitativo, o que requer um aprofundamento da discussão sobre o Estado Avaliador, objeto do próximo item.

2.3 ESTADO AVALIADOR, ESTADO CONTROLADOR

A função do Estado, a partir dos anos de 1980/1990, não pode mais estar centrada simplesmente a partir da análise de modelos antagônicos: ou do *Welfare State* ou do neoliberalismo, percebendo-se o primeiro como Estado máximo e o segundo como Estado mínimo.

O que se observa em inúmeros países é a presença de um Estado interventor em determinadas áreas, combinado com a regulação de mercado no âmbito econômico. Mesmo nos países em que o corte de gastos públicos caiu e houve processos de privatização em várias áreas, ainda se mantêm, como apontado por Dupas (1998), gastos significativos na esfera social.

Essa manutenção do Estado no controle e financiamento da esfera social se dá, segundo o autor, em razão da desigualdade social e do desemprego gerados pelo sistema capitalista. Observa que o próprio Banco Mundial, em Relatório de 1997, acentua a importância da intervenção do Estado para evitar o caos social:

Com a crescente competição e insegurança no trabalho, os trabalhadores irão depender mais de recursos estáveis para seguro-desemprego, educação e treinamento nos próximos anos. Na ausência desses programas governamentais, o suporte político para a globalização seria erodido.[...]

A integração global das economias e a difusão da democracia reduziu o espaço para políticas arbitrárias. Impostos, regras de investimento e políticas econômicas têm que responder às normas da economia globalizada. O desenvolvimento econômico e social sustentável mostra-se, pois, impossível sem um Estado ativo. Um Estado atuante – e não um Estado mínimo – é central ao desenvolvimento econômico e social, ainda que como parceiro e facilitador. (BANCO MUNDIAL, 1997 apud DUPAS, 1998, p. 8).

Menciona também o Relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1997/1998) que condena a tendência posta nos anos de 1990 do Estado mínimo, observando que os economistas tendem a pensar o Estado e mercado como elementos substitutos. Mas ao contrário, afirma-se no documento que a ação do Estado só tende a aumentar e não a diminuir, pois reduzir a dimensão do Estado pode ameaçar a manutenção do livre comércio em escala global. Salienta-se no Relatório

que: “A globalização requer grandes, e não pequenos governos”. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1997/1998 apud DUPAS, 1998, p. 8).

O autor demonstra sua percepção com números inequívocos sobre a aplicação de recursos na área social, como se observa na Tabela 4.

Tabela 4 – Despesas de proteção social (em percentagem do PIB)

País	1970	1983	1989	1992
Países Baixos	19,60	33,47	31,00	33,00
Dinamarca	19,60	30,10	29,90	31,40
França	18,90	28,30	27,50	29,20
Luxemburgo	15,60	27,20	25,20	28,00
Bélgica	18,70	30,80	26,70	27,80
Alemanha	21,50	28,80	27,50	27,30
Reino Unido	14,30	23,90	21,70	27,20
Itália	14,40	22,90	23,10	25,60
Espanha	10,00	19,50	20,00	22,50
Irlanda	13,70-	24,10	19,70	21,60
Grécia	7,60	17,40	20,80	19,30
Portugal	9,10	14,10	14,50	17,60

Fonte: DUMONT, Jean Pierre. Les systèmes de protection sociale eu Europe. Paris: Ed. Economies, 1995 apud DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto. Estudos Avançados, São Paulo, v. 12, n. 33, maio/ago. 1998.p. 9.

Dupas (1998, p.9) comenta ainda que dados do The Economist (1997) demonstram que também nos Estados Unidos, embora em níveis menores do que em outros países, as taxas de gastos governamentais na esfera social vêm crescendo, especialmente as transferências e os subsídios.

Os dados trazidos por Dupas põem em discussão o fim do Estado de Bem-Estar Social e a figura do Estado mínimo, mínimo para as políticas sociais e máximo para o mercado, como elementos hegemônicos nos locais em que se desenvolvem políticas neoliberais.

Segundo Wallerstein (2003, p.90), esses são os custos da democracia nos limites do capitalismo. O aumento de investimentos na área social entra como dispositivo político destinado a conter a insatisfação da classe trabalhadora e o conseqüente radicalismo político. Os investimentos em educação, saúde e garantias de renda vêm crescendo em escala mundial e continuam a se ampliar. Muitas tentativas foram feitas para reduzir os gastos sociais, mas “[...] eles aumentaram regularmente nos últimos 200 anos e continuarão a crescer. Não se deve duvidar de que o montante de lucros se encontra, conseqüentemente, reduzido.” (WALLERSTEIN, 2003, p.90). O autor afirma que, diante desse impasse, os capitalistas procuram inventar formas de perpetuar seus privilégios.

De outro lado, tem-se manifestado, igualmente, a demarcação cada vez mais tênue, do espaço do Estado, no que toca aos âmbitos do público e do privado, em função da presença do terceiro setor, da terceirização e da mundialização do capital. As relações entre Estado e mercado vêm ganhando nível tão agudo de complexidade que dificultam a elaboração de análises de conjunto, que apreendam a amplitude do real.

Um aspecto importante na redefinição do papel do Estado é a presença neoconservadora, alicerçada pela nova direita, que defende a perspectiva do Estado “limitado” em suas funções, mas “forte” em seu poder de intervenção. É o que Peters (1994) acentua como “Paradoxo do Estado neoliberal”, manifestado nos países industrialmente mais desenvolvidos.

Abrúcio (2005, p. 41) explicita que há uma conjunção de fatores que devem ser considerados quando se estabelece a análise do Estado contemporâneo:

a) há hoje expansão ou, no mínimo, manutenção do *Welfare State* convivendo com maior escassez relativa de recursos. Tal situação exige melhor desempenho governamental, com fortes pressões por economia (cortar gastos e custos), eficiência (fazer mais com menos) e efetividade (ter impacto sobre as causas dos problemas sociais) - três tópicos que dependem, em países federativos, de maior coordenação entre as esferas político-administrativas na gestão das políticas públicas;

b) houve um aumento das demandas por maior autonomia de governos locais e/ou grupos étnicos, levando à luta contra a uniformização e a excessiva centralização, o que acontece ao mesmo tempo em que governos e coalizões nacionais tentam evitar problemas causados pela

fragmentação, como a elevação da desigualdade social, o descontrole das contas públicas de entes subnacionais - como ocorreu na Argentina e no Brasil -, a guerra fiscal entre os níveis de governo e, no piores casos, o surgimento de focos de secessão, como na Rússia e

c) se, por um lado, é cada vez maior a interconexão dos governos locais com outras estruturas de poder que não os governos centrais, tais como os relacionamentos com forças transnacionais - como empresas e organismos internacionais - e as parcerias com a sociedade civil, por outro lado, há simultaneamente uma necessidade de reforço das instâncias nacionais para organizar melhor a inserção internacional do país e reduzir os aspectos negativos da globalização, inclusive para as comunidades locais e seus hábitos socioculturais.

E é nesse cenário desafiador que está sendo forjada uma categoria bastante importante para o estudo em questão: o Estado Avaliador. O termo “Estado Avaliador”, cunhado por Guy Neave²⁷, torna-se significativo, no sentido de que expressa, de modo claro, o poder e o papel da avaliação nos processos de Reforma do Estado.

Mas é preciso observar, como faz Sguissardi²⁸, que a denominação “Estado Avaliador” é equivocada, quando se considera a avaliação em sua dimensão formativa e emancipatória. As práticas desencadeadas pelo Estado, no caso brasileiro, no âmbito da educação superior e da pós-graduação, são essencialmente regulatórias, centradas na dimensão quantitativa.

Afonso (1999, p. 114), citando Dale (1994), observa que em educação o que está em questão são novas formas de financiamento, fornecimento e regulação da educação, diferentes das formas assumidas até então pelo Estado. O papel do Estado é essencial até para a manutenção do próprio mercado, mas como acentua Ranson (1993, p. 338 apud AFONSO, 1999, p. 144): “[...] o mercado em educação não é o mercado clássico da concorrência perfeita, mas um mercado cuidadosamente regulado e com controles rígidos”. É um quase-mercado²⁹.

²⁷Guy Neave é professor da Universidade de Twente, na Holanda. Foi Diretor de Pesquisa da Associação Internacional das Universidades (AIU). Pesquisa sobre Políticas do Ensino Superior. Estabeleceu essa expressão em estudo desenvolvido em 1988.

²⁸ Observações colocadas por Waldemar Sguissardi em palestra proferida no Centro de Ciências Humanas da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em 18 de abril de 2008, com a temática: “Expansão da educação superior: maior investimento e/ou intensificação do trabalho docente?”.

²⁹ Na definição de LeGrand (1991 apud AFONSO, 1999), quase-mercados são mercados porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores

Para Hatcher (1994, p.45 apud AFONSO, 1999, p.144), a educação diferencia-se dos setores privados e de algumas esferas públicas pelo fato de que os poderes do Estado, força essencial para a existência do mercado, se entrelaçam com outros poderes que regulam o conteúdo da educação.

Afonso (1999, p. 144-145) acentua que,

É, aliás, essa combinação específica de regulação do Estado e de elementos de mercado no *domínio público* que, na nossa perspectiva, explica que os governos da *nova direita* tenham aumentado consideravelmente o controle sobre as escolas (nomeadamente pela introdução de currículos e exames nacionais) e, simultaneamente, tenham promovido a criação de mecanismos como a publicitação dos resultados escolares, abrindo espaço para a realização de *pressões competitivas* no sistema educativo.

Embora seja uma visão aceita por muitos teóricos, a percepção da educação como “quase-mercado” merece revisão diante da dinâmica desenvolvida nos últimos anos no Brasil, pois os aspectos de regulação estatal e do controle rígido, também, perpassam outras áreas de atividade, mediante o fluxo de privatizações nos anos de 1990 e 2000 e a ação das agências reguladoras. Em contrapartida, a educação superior privada está cada vez mais impregnada pela lógica do mercado. Com a entrada gradativa de instituições estrangeiras nos grandes centros, iniciada nos anos de 1990, ou do capital estrangeiro nas *holdings* mantenedoras de instituições de educação superior, houve um redimensionamento desse mercado, que passou a ter competitividade em âmbito internacional. O corte de custos, a redução de salários e de pessoal da esfera administrativa e docente, com a consequente precarização do trabalho, passaram a ser a principal meta das IES privadas, em busca do lucro e da sustentabilidade no mercado. O rearranjo no cenário das IES privadas vêm sendo anunciado até mesmo pelos membros do MEC e do CNE, que preveem a quebra financeira das IES de menor porte, e as fusões dos grupos maiores, acentuando o monopólio na área.

O estabelecimento de currículos nacionais e a universalização da avaliação nos sistemas educativos não se mostram incompatíveis com as ações neoliberais e permitem o estabelecimento de escores escolares, mediante seus

independentes e competitivos; são “quase”-mercados por não apresentarem as mesmas características dos mercados convencionais em aspectos relevantes.

produtos, de modo que os “consumidores” tenham melhor chance de escolha, ou seja, uma ação típica do mercado.

Sob o manto da crítica à ineficiência do Estado, foram desencadeadas formas diferentes de privatização: de um lado, a transferência da propriedade de setores estatais para a privada e, de outro, a disseminação de formas de gestão centradas na lógica do mercado, em ambas as esferas: pública e estatal.

Henkel (1991, p. 9 apud AFONSO, 1999, p. 146) observa que entre as funções da Educação, o governo (especialmente o inglês, de Margareth Thatcher, nos anos de 1980) percebeu a importância da avaliação como caminho para atingir as finalidades neoliberais: “[...]controlar despesas públicas; mudar a cultura do setor público e alterar as fronteiras e a definição das esferas de atividade pública e privada”. A avaliação vem ligada aos processos de gestão, acentuando resultados, produtos e desvalorizando processos.

Na Educação Superior brasileira, é muito significativo o abandono do PAIUB, ação voluntária das universidades públicas, voltada ao caráter formativo e qualitativo do fazer universitário para a implantação do Exame Nacional de Cursos, o conhecido Provão, nos anos de 1990.

Gomes (2002, p. 276-277) analisa a política de avaliação implantada pelo Ministério da Educação brasileiro, a partir de 1995, concretizada por meio do ENC e da Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação. Defende a idéia de que uma política de avaliação não deve centrar-se apenas na contribuição que pode oferecer ao entendimento das características específicas de procedimentos e instrumentos avaliativos, mas deve distinguir-se pelo encaminhamento à uma visão crítica dos efeitos e usos da avaliação e dos seus resultados como ferramenta de disputa do poder no campo educacional. Observa que as políticas de avaliação nunca estão desatreladas de vínculos estratégicos com a organização do sistema educacional, fundados no projeto político que o grupo detentor do poder pretende realizar.

No caso brasileiro, Gomes (2003, p. 144-147) relata que a política de avaliação desenvolvida no governo Fernando Henrique Cardoso desempenhou papel essencial na lógica organizativo-funcional do sistema de Educação Superior e, por outro lado, concretizou-se como baliza da política oficial para gerar a massificação da educação superior, por meio do financiamento às empresas privadas, desenvolvendo um “moderno mercado” da Educação Superior no país.

Souza e Oliveira (2003) analisam, detalhadamente: o Sistema de Avaliação do Ensino Básico; o Exame Nacional do Ensino Médio; o Exame Nacional de Cursos e a Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação, nos anos de 1980 e 1990. Os autores criticam a ênfase na aferição de um resultado final e a subutilização dos resultados para a criação de situações educativas melhores. Mostram as fragilidades dos instrumentos e de sua concepção, pois partem do princípio de que uma única avaliação permite mensurar a qualidade da aprendizagem de alunos com perfis diferentes.

Quanto ao Provão, observam, ainda, que o efeito prático não foi a reestruturação dos currículos e da estrutura das instituições para a melhoria da formação oferecida, mas a criação de processos preparatórios para a melhoria das instituições no *ranking*.

Castro (2002 apud SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p.10), conhecido defensor do Provão, reconhece os limites ao identificar seus efeitos colaterais:

Um deles é enrijecer os currículos, tirando dos cursos a liberdade de experimentar. Outro é a questão do valor adicionado. Sabemos que 80% dos resultados são determinados por diferenças dos alunos, já no vestibular. Portanto, não podemos execrar um curso que ofereça um ensino correto cujo único pecado é ter alunos fracos.

Souza e Oliveira (2003) concluem afirmando que a lógica presente nas propostas avaliativas desenvolvidas a partir da década de 1990 é a de atribuição de mérito com fins classificatórios, que poderá redundar em melhoria qualitativa do ensino oferecido, ou seja, pressupõe-se uma aceitação da desigualdade como condição para produção da qualidade. Os vários sistemas adotados atrelam-se ao objetivo maior de disseminar uma cultura de natureza competitiva e estratificadora,

na perspectiva da reprodução e intensificação das desigualdades educacionais e sociais, ou seja, em plena consonância com o modo de produção capitalista.

Dias Sobrinho, personagem importante na elaboração do PAIUB e coordenador na Comissão de Especialistas em Avaliação, que elaborou o novo SINAES, aplicado a partir de 2004, explicita que a avaliação não tem papel apenas técnico, mas, sobretudo, ético e político e que influencia nas transformações e reformas da educação e da sociedade mais ampla. Apresenta dois paradigmas sobre a Educação Superior: um que a concebe segundo a lógica do mercado e outro, enquanto bem público. A avaliação está atrelada a uma dessas duas lógicas. Articulada à primeira percepção, encontra-se a avaliação baseada no controle e à segunda, a avaliação como produção de sentidos (DIAS SOBRINHO, 2004).

Para Dias Sobrinho (2004, p. 703):

Isto faz da avaliação um campo cheio de contradições e de múltiplas referências. Portanto, ela deveria ser tratada por teorias da complexidade e exercitada mediante uso de diversos instrumentos e a combinação de diferentes abordagens. A compreensão de todos esses aspectos é importante para não perder de vista que devem ser formativos os objetivos de uma avaliação educativa. Então, a avaliação deve ser, essencialmente, um processo social que põe em questão os sentidos da formação.

No que toca aos países latino-americanos, a dependência de financiamento dos organismos multilaterais tem determinado, por meio da participação desses organismos na definição das metas dos planos de governo, a presença da avaliação como peça-chave no âmbito educacional, especialmente na Educação Superior. Esse fator ocorre também nos países centrais, que têm acoplado à Reforma do Estado, a Reforma Educacional e os processos avaliativos de larga escala.

No Brasil, embora o “pacote neoliberal” tenha sido adotado em sua completude, o que implicou a execução do planejamento estratégico, a criação de bases de informação e os processos avaliativos, e em larga escala, em todos os âmbitos. Mas, o caráter regulatório, como efetivo controle de qualidade, não se fez sentir nos anos de 1990 e início dos anos de 2000, no âmbito educacional, pois o governo restringiu sua atuação à oferta de indicadores aos “clientes” das IES, que,

pela lógica do livre mercado, buscariam as instituições reconhecidas como mais adequadas e com melhor qualidade de ensino.

No próximo item é detalhada a Avaliação em larga escala na Educação Superior brasileira.

3 AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O objetivo deste item é traçar um histórico da avaliação de sistemas na Educação Superior brasileira, procurando identificar, a partir dos documentos e atores presentes nesse cenário, como foram estruturadas as políticas e como vêm sendo executadas a partir das determinações mais amplas da agenda do Estado brasileiro.

3.1 AVALIAÇÃO DE SISTEMAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A partir do final dos anos de 1970, nos países centrais, inicia-se um longo processo de reconfiguração do Estado, com alegações de endividamento do poder público por força do uso abusivo de recursos para manter o Estado de Bem-Estar Social. Ao longo dos anos de 1990, até os mais radicais países do Leste Europeu aderiram às práticas neoliberais (ANDERSON, 1995; BORON, 2004; CHESNAIS, 1997) e, na maior parte deles, o processo de reformulação da gestão veio acompanhado de processos avaliativos de grande escala, nas várias esferas da gestão pública.

No âmbito educacional, as avaliações de grande escala são originárias da experiência norte-americana. Stubrin (2005, p. 10) observa:

A avaliação e a acreditação foi uma solução norteamericana (dos Estados Unidos e canadense), surgida na passagem entre o século XIX e XX, quando os estabelecimentos tradicionais de educação superior, *colleges e schools* se combinaram com outra figura inovadora, a universidade de investigação de influência alemã. (Tradução minha).

A avaliação educacional em larga escala, como já comentado no início deste estudo, tem seus primórdios nos Estados Unidos. Esse processo não se inicia com a avaliação de políticas públicas, mas, segundo Stufflebeam e Shinkfield (1987), parte da avaliação centrada em objetivos baseada na programação do ensino desenvolvida por Ralph Tyler. Os autores situam as origens da avaliação nos Estados Unidos em cinco períodos (Quadro 4).

Período	Denominação	Características
...1930	Pré-Tyler	Ausência da avaliação
1930 – 1945	Nascimento da avaliação	Avaliação centrada em objetivos a partir da programação de ensino desenvolvida por Ralph Tyler
1946-1957	Inocência da avaliação	Não há produção teórica ou práticas consistentes
1958-1972	Realismo	Aplicação de testes estandarizados para verificar a eficácia dos investimentos públicos em programas sociais
1970...	Profissionalismo	Avaliação é vista como ação profissional, de especialistas. Surgem novas vertentes teóricas

Quadro 4 – Fases da avaliação nos EUA

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em Stufflebeam e Shinkfield (1987) citados por ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula. **Avaliação institucional:** considerações sobre algumas tendências teórico-metodológicas em curso na Educação Superior Brasileira. 83 p. 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

Stubrin³⁰ (2005, p. 10-11) considera que a avaliação e acreditação nas universidades é um mecanismo originado em contextos nacionais e históricos determinados. Comenta que por iniciativa das associações de estabelecimentos tradicionais foram criadas agências com a missão de avaliar, por meio de especialistas da academia, e acreditar, periodicamente, para o público e para as comunidades acadêmicas que todas as instituições teriam possibilidade de desenvolver a Educação Superior com os recursos e as características acadêmicas considerados indispensáveis para a época. Exemplificando as agências, cita a *New England Association of School & Colleges, Inc.* (NEASC) instituída em 1885; a *Engineers Council for Professional Development* (ECPD), em 1932, precursora da *Accreditation Board for Engineering and Technology* (ABET), em 1980 (STUBRIN, 2005, p. 10).

No caso europeu, ao longo do século XIX, as universidades foram se adaptando aos estados modernos centralizados, com rigorosa regulamentação, via

³⁰ A percepção de Adolfo Stubrin é bastante relevante por procurar captar as condições postas para a América Latina. Stubrin é membro da Comissão Nacional de Acreditação e Avaliação Universitária (CONEAU) da Argentina e do seu Conselho de Administração, Professor universitário, Consultor da UNESCO, Assistente Técnico em Projetos de Cooperação para o PNUD, ex-Secretário Nacional de Educação da Argentina.

Ministérios da Educação. Stubrin (2005, p. 11) menciona os exemplos da França, com a universidade napoleônica e da Alemanha com o modelo de Humbolt³¹.

Stubrin relata que os processos de avaliação e acreditação nas universidades funcionam como um “mecanismo nacional de garantia pública de qualidade”.

Sguissardi (2006, p.70) ratifica essa percepção quando afirma que, vinculada diretamente à avaliação, a palavra de ordem nos anos de 1990, e que permanece com enorme força, é **qualidade**, pois a otimização e a racionalização dos processos geridos pelo Estado deveriam e devem estar vinculadas à satisfação dos cidadãos, vistos como “clientes”.

A determinação da qualidade é, na verdade, um meio seletivo para distribuição de recursos, pois os Estados endividados buscam critérios, justificativas, para reduzir os gastos públicos e contornar a crise. Na ótica neoliberal, a crise econômica é produzida pela incompetência do Estado em gerir os recursos públicos e usar o dinheiro do contribuinte de modo a atender verdadeiramente às suas necessidades e ao seu direito de livre escolha. Assim, enfatiza-se a idéia de que é essencial “gerir melhor” e “gastar melhor”, conduzindo à percepção de que o problema central é de governança e não se trata de uma crise do capital. Apela-se para a redução dos gastos sociais, para a perda dos direitos dos trabalhadores, tendo como justificativa a competitividade e a nova ordem desencadeada pela globalização.

No Brasil, as políticas neoliberais iniciadas nos anos de 1990, foram consolidadas durante as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso. O projeto de “modernização” do Estado se efetivou e cumprindo suas metas foram implantados processos avaliativos de grande escala no âmbito educacional, a partir de uma tradição da avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, bem como desenvolvido um amplo sistema de informações, de caráter censitário. Tais práticas vêm sendo aprofundadas e consolidadas nas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva.

³¹ Sobre os modelos de universidade, mais informações podem ser obtidas em: Cunha (2007, p. 16-21); Trindade (1999, p. 5-15).

Antes de se estabelecer a descrição da avaliação em larga escala no Brasil, nos anos de 1990 e 2000, serão descritos os antecedentes da avaliação da educação superior, a partir das ações desencadeadas nos anos de 1960, dada a sua influência sobre a organização da Educação Superior brasileira até os dias atuais.

3.2 AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: ANOS DE 1960 A 1980

A avaliação da educação superior no Brasil, com caráter sistemático e contínuo, tem suas origens em 1977 quando as instituições brasileiras de educação superior começaram a ter os cursos de pós-graduação avaliados pela CAPES (LEITE, 1997). Mas é válido observar que desde a criação das universidades, em 1808 (CUNHA, 1980, p. 62), os processos que precederam mudanças a sua estrutura, por meio de dispositivos legais, foram pautados por situações avaliativas, no sentido de requererem reflexão de segmentos da sociedade e do Estado sobre a concepção, a função e o modelo a ser instituído para a Educação Superior.

Para o presente estudo, citam-se alguns dos documentos e processos desenvolvidos, nessa ótica, a partir dos anos de 1960, pois são subsídios importantes à compreensão dos processos avaliativos desenvolvidos nas décadas posteriores, como assinala Sguissardi (1997, p. 46-47):

É no final dos anos 50 e nos anos 60, culminando com a reforma Universitária, que se pode localizar as origens do atual processo de avaliação no Ensino Superior, ainda que ele tenha sofrido significativas transformações em razão das mudanças nos principais fatores estruturais e conjunturais que o condicionam.

O nacional-desenvolvimentismo, pré-Golpe Militar, marcado por características democrático-populistas e franca mobilização da sociedade civil, especialmente dos universitários, propiciou condições favoráveis para a reflexão sobre o modelo vigente de universidade, e, com elas, processos avaliativos assistemáticos, mas de grande importância. O Golpe Militar não apenas tirou de cena o projeto econômico do nacional-desenvolvimentismo, mas “[...]também os projetos

de uma nova universidade gestados no seio de tão ricas *avaliações assistemáticas*” (SGUISSARDI, 1997, p. 47, grifo do autor).

No período pós-Golpe, as demandas trazidas na nova fase de desenvolvimento do capitalismo não só sinalizavam a ampliação do acesso às camadas médias da população, mas requeriam, nos moldes tecnicistas, a racionalização das práticas universitárias como meio de obtenção da eficiência, da produtividade e do controle de processos e resultados (SGUISSARDI, 1997, p. 47). É essa ótica que marca os processos avaliativos a partir dos anos de 1960.

Esse processo será discutido por meio da descrição e análise de documentos que traduzem os acontecimentos nas décadas de 1960 e 1980:

- a) Estudo avaliativo encomendado pelo MEC a Rudolph Atcon, conhecido como Plano Atcon - 1965/1966;
- b) Decreto-Lei n° 53 - 1966;
- c) Relatório Meira Matos - 1967/1968;
- d) Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU) instituído pelo MEC para estudar a crise da universidade – 1968;
- e) Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) - 1982.
- f) Relatório Final da Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior – 1985;
- g) Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES) - 1986.

Rudolph Atcon³², a convite da Diretoria do Ensino Superior (DES) do Ministério da Educação e Cultura, no período de junho a setembro de 1965, realizou um estudo para reformulação da estrutura das universidades brasileiras, o Plano Atcon. Com esse intuito visitou 12 universidades³³, procurando verificar acontecimentos e processos que se coadunassem com a perspectiva de modernização, assentada nos pressupostos norte-americanos de racionalidade, eficiência e eficácia das instituições. (FÁVERO, 1991, p. 10). Essa assessoria deu origem ao documento “Rumo à Reformulação Estrutural da Universidade Brasileira”, publicado pelo MEC em 1966, o Plano Atcon. Os princípios desse documento, porém, já estavam assentados em trabalho anterior apresentado em 1958 à Universidade de Princeton, sob o título: *Outline of a proposal for US policy concentration in Latin America on university reorganization and economic integration*. O material foi posteriormente publicado em revistas sob o título *The Latin American University* e assumido em 1963 pela USAID como parte do projeto educacional para a América Latina. As recomendações presentes na parte final desse documento destacam:

- a. Integração: o êxito final (de nossas tarefas) depende de uma focalização sócio-econômica e educacional perante a América Latina. Por esta razão devemos criar imediatamente uma Cepal educacional para coordenar os estudos e os programas de ação como a Cepal econômica que já funciona. Este organismo educacional de alto nível deve estar qualificado e autorizado para: a) desenvolver uma filosofia educacional para o continente; b) organizar e manter estatísticas educacionais dignas de confiança; c) estabelecer programas de ação educacional e para todos os países; d) dar prioridade máxima a todas as questões educacionais e obter os meios financeiros para operacionalizar tal política; e) criar e manter um serviço de consultoria para as universidades latino-americanas.
- b. Educação superior: o desenvolvimento sócio-econômico de uma comunidade tem relação direta com o seu desenvolvimento educativo, mas na América Latina espera-se que a educação superior promova o progresso continental. Para tanto, a criação de um serviço de consultoria para as universidades deve ter a máxima prioridade.
- c. A universidade: a universidade latino-americana deve consolidar sua autonomia e adquirir um grau maior de independência real. O melhor

³² Atcon chegou ao Brasil antes da década de 1960, num período marcado pelos acordos entre o Governo brasileiro e a *United States Agency for International Development* (USAID). Trabalhou com Anísio Teixeira na organização da CAPES e também como subdiretor do Programa Universitário, no período de 1953 a 1956. Sua esfera de atuação extrapolou o Brasil, assessorando a reforma de universidades em países da América Latina, América Central e do Caribe (FÁVERO, 1991, p. 11).

³³ Visitou as seguintes instituições: UFPA, UFC, UFRN, UFPB, UFPE, UFBA, UFMG, UFSC, UFRJ, UFMS, UFRS e PUC/RS (FÁVERO, 1991, p. 10).

sistema legal para alcançar este grau de liberdade é a transformação da universidade estatal em uma fundação privada.

- d. Reforma administrativa: a) centralização da administração universitária, conferindo a uma secretaria geral todas as questões administrativas da universidade e criando pessoal administrativo novo, convenientemente adaptado a essa finalidade; b) desvinculação de todo o pessoal universitário de normas, regulamentos e limitações de salário que regem o serviço público; c) realização de contratos pessoais com todos os membros do pessoal administrativo e docente da universidade; d) estabelecimento de arquivo central de pessoal; e) criação de uma carreira universitária; f) eliminação da interferência estudantil na administração.
- e. Reforma fiscal: a) promoção da independência financeira, ao conseguir que cada universidade disponha de subsídios globais anuais, semelhante ao sistema inglês e sem restrições; b) liberação de qualquer fiscalização estatal indevida; c) revisão de certas políticas e estabelecimento de um número limitado de categorias fixas, tais como salário, material (...) além de um controle realmente efetivo; d) colocação do ensino superior em bases rentáveis, cobrando matrículas crescentes durante o período de dez anos (ATCON, 1963, p. 144-154 apud FÁVERO, 1991, p. 21-22).

Atcon propõe um controle norte-americano do modelo de universidade na América Latina, pois parte do pressuposto de que são os graduados que dominam os aspectos importantes da vida social, sendo necessário, portanto, modelar a sua formação:

O clã dos graduados universitários domina todos os aspectos significativos da vida social; acresça-se a isso que apenas quatro latino-americanos em cada dez mil atingem um grau acadêmico, e podemos prontamente concluir que é nosso dever consagrar a máxima atenção, quando não interferir decisivamente, a esta instituição social denominada Universidade. (ATCON, 1963, p.20 apud FÁVERO, 1991, p. 20-12).

A recomendação de dados estatísticos confiáveis denuncia a necessidade de levantar com precisão as condições reais das universidades para melhor dominá-las. É clara a intenção de privatizar a gestão universitária e os serviços, bem como acabar com a gratuidade no ensino superior e estabelecer uma lógica de mercado à estrutura universitária. Outro aspecto a ser ressaltado é o da desmobilização da categoria estudantil, pois a preocupação do consultor é também acentuadamente ideológica, no âmbito da consolidação dos princípios necessários ao capitalismo.

O Plano Atcon é uma das primeiras experiências de avaliação do ensino superior sob a égide do governo militar (FÁVERO, 2006, p. 31). E deve ser

entendido à luz deste momento político, no qual a educação está atrelada à segurança nacional e também é vista como motor de desenvolvimento. Na percepção de Atcon, era imperativo tomar todas as medidas necessárias para garantir a adequação da educação ao modelo econômico capitalista.

Nesse documento, Atcon estabelece sugestões e recomendações para adequar o ensino superior e as instituições universitárias às necessidades do país, muitas das quais são absorvidas no Projeto da Reforma Universitária:

[...] defesa dos princípios de autonomia; autoridade; dimensão técnica e administrativa do processo de reestruturação do ensino superior; ênfase nos princípios de eficiência e produtividade; necessidade de reformulação do regime de trabalho docente; criação de centro de estudos básicos. (FÁVERO, 2006, p. 31).

Entre os princípios que deveriam reger a reforma universitária, Acton destaca:

- a. a necessidade de rever a baixa qualidade de ensino, em razão da falta de professores preparados para as atividades docentes, a desarticulação entre as matérias ensinadas e a falta de estrutura material para o desenvolvimento do trabalho;
- b. o máximo rendimento com menor custo e investimento de recursos;
- c. a necessidade de equilíbrio entre o ensino recebido, os conhecimentos adquiridos e o exercício da profissão;
- d. o sistema educacional sustentado por valores reais e não meramente utilitários;
- e. a nova estrutura universitária deveria responder não apenas às demandas do presente, mas também às do futuro não imediato. (ATCON, 1966, p. 4 - 7 apud FÁVERO, 1991, p. 22).

O consultor norte-americano acentua a necessidade de se fixar na consciência coletiva dos gestores universitários a percepção de que os investimentos deveriam ser otimizados e voltados à garantia do alcance de resultados concretos. E reclamava o fato de que na América Latina, especialmente no Brasil, havia grande investimento na formação de recursos humanos sem a devida garantia de que iriam exercer a profissão para a qual haviam sido formados (ATCON, 1965, p. 5 apud Fávero, 1991, p. 24). Preconiza, portanto, que a teoria do capital humano e a

concepção empresarial de gestão deveriam estar presentes no modelo novo de universidade.

Ele define, inclusive, um quadro-organograma, da universidade-empresa, no qual há separação total entre quem planeja a política universitária (reitor, conselho universitário e conselho de curadores) e quem a executa (conselhos de chefes de unidades administrativas e as próprias unidades administrativas). Os planejadores do conselho universitário são comparados por Atcon “[...]aos *decision makers* de uma ‘fábrica de sapatos’[...]: definiriam a linha de produção, sua tônica, qualidade e quantidade e o ritmo a ser empreendido no conjunto” (ATCON, 1966, p. 84 apud FÁVERO, 1991, p. 26).

A nova universidade teria a estrutura funcional conforme o Quadro 5.

ÓRGÃOS	CARGOS	ATRIBUIÇÕES/CARACTERÍSTICAS
GESTORES (traçam a política universitária)	REITOR	Preside os conselhos e tem ação executiva.
	Conselho Universitário	Delibera sobre os assuntos da política universitária.
	Comissões <i>ad hoc</i>	Decide sobre os assuntos financeiros.
	Conselho de Curadores	Resolve divergências entre os conselhos.
EXECUTORES (executam as deliberações)	Administrador	Cargo de confiança definido pelo Reitor. Preside o Conselho das Unidades de Execução.
	Conselho das Unidades de Execução	Gere as Unidades de Execução, conforme deliberações dos órgãos da gestão.
	Unidades de Execução	São em número variável para cada universidade.

Quadro 5 – Organização da nova universidade

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em informações obtidas em: FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Da Universidade modernizada a universidade disciplinada:** Acton e Meira Mattos. São Paulo: Cortez, 1991.

O Conselho de Curadores seria verdadeiramente o grupo decisório voltado às questões financeiras (orçamentos, salários, investimentos...) e composto da elite do mundo empresarial (industriais, banqueiros, juristas...), ou seja, a exequibilidade das políticas acadêmicas dependeria da elite econômica. A essa elite caberia diminuir gastos e evitar a duplicação de recursos para os mesmos fins.

A universidade integral proposta por Atcon previa a extinção da cátedra, das faculdades e das escolas, especialmente pensando na ausência de vínculos entre

esses elementos e seu prédio, seu corpo docente e seus estudantes. O que permitiria ampliação do corpo discente e melhor aplicação dos recursos.

Atcon propôs, ainda, a criação de um conselho de reitores das universidades brasileiras, que em sua ótica não deveria confundir-se com o Fórum de Reitores, já existente. Assim, em 29 de abril de 1966, foi fundado o CRUB, que foi organizado e estruturado por Atcon, que dele também participou como seu primeiro Secretário-Geral, de 1966 a 1968 (FÁVERO, 2006, p. 31).

Embora boa parte de suas recomendações tenha sido observada na Reforma Universitária de 1968, a excessiva participação da esfera privada nos setores decisivos desagradou o governo militar, gerando restrições a sua plena operacionalização. Fávero (1991, p. 28) comenta:

[...] Agradava ao poder o alívio de ir-se desobrigando de financiar a educação, mas não lhe agradava descentralizar o controle político ou jurídico-administrativo da universidade. É sob esta dupla máscara (desobrigação/controlar), que Atcon terá de agir. Um tecnocrata que, proclamando-se neutro e apolítico, tentou auxiliar na adequação das estruturas universitárias à ordem política vigente.

No âmbito universitário, o consultor e seu relatório também não foram recebidos com entusiasmo, mas com denotada frieza, destacada pelo próprio autor: “[...] Apesar de boas amizades e de numerosos contatos pessoais com seus dirigentes, não logrei transpor aquela cortina de formalismo e suscetibilidade”. (TAVARES, 1979, p. 104 apud FÁVERO, 1991, p. 34).

O Plano Atcon carrega grande importância para a área da avaliação, pois se constitui em um dos primeiros processos avaliativos oficiais da estrutura da universidade brasileira. E a aplicação de suas sugestões também pressupõe processos avaliativos, na medida em que busca controlar a utilização de recursos e gerar uma correspondência entre investimentos e resultados.

A presença do Banco Mundial, porém, é anterior à vinda de Atcon. Trindade (2005, p. 6) assinala que, embora a modernização do ensino superior brasileiro tenha começado já nos anos de 1940, a relação mais estreita se dá ainda sob a presidência de João Goulart, que recebe os primeiros consultores em 1963.

Esses consultores propunham que a assistência do governo fosse centrada na capacitação dos planejadores de políticas públicas na área educacional e recomendavam a criação de um conselho de reitores, com financiamento da USAID. Embora essa primeira iniciativa não tenha vingado dada à resistência do Conselho Federal de Educação (CFE) em assinar o convênio e das mobilizações da União Nacional dos Estudantes (UNE), o que levou a USAID a cancelar unilateralmente o convênio, o Conselho de Reitores foi instituído posteriormente – o CRUB, com o auxílio de Atcon, e as medidas propostas foram gradativamente retomadas.

Fávero (1991, p. 57) observa que as orientações da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)³⁴ e o Relatório Meira Mattos influenciaram fortemente a reforma universitária (Lei n.º 5.540/1968), os planos educacionais e a legislação complementar correlata do governo militar. Nesses documentos, “[...] a Educação é concebida ‘como fator primordial de desenvolvimento econômico e de integração nacional, beneficiando a longo prazo igualmente a todos’”.

Observa-se, assim, a forte presença do Banco Mundial nos processos iniciais de avaliação no país.

Atualmente, o BIRD e a AID concedem empréstimos e assistência ao desenvolvimento de países com renda média e a outros mais pobres que dispõem de crédito. O Banco capta dinheiro para seu programa de desenvolvimento nos mercados internacionais de capital e, no caso da AID, por meio de contribuições de governos membros mais ricos.

Sguissardi (2000) assinala que, juntos, o BIRD e a AID possuem um total de financiamento de U\$ 454 bilhões, dos quais U\$ 29 bilhões, somente em 1999, para 131 operações em 39 países, coordenadas pelo BIRD, e para 145 operações em 54 países, coordenadas pela AID.

Descrito o Plano Atcon seguem informações sobre o **Decreto-Lei n.º 53**, de 18 de novembro de 1966.

³⁴ Em 1960, a AID foi criada pelo Banco Mundial, como uma facção contábil que emprestava dinheiro somente para países pobres, como meio de mascarar os critérios ideológicos da ação mais geral do Banco em nome da Guerra Fria.

Trindade (2005, p. 5-6) esclarece que em 1966, o então Ministro da Educação e Cultura Raymundo Muniz de Aragão solicita parecer ao Conselho Federal de Educação sobre a reformulação das universidades federais e obtém como resposta parecer do conselheiro Valnir Chagas, acompanhado de anteprojeto de lei, que rapidamente é transformado no Decreto-Lei nº 53/1966, que já trazia em seu bojo a gênese da Reforma Universitária de 1968:

[...] Vedava a duplicação de meios para fins idênticos; propunha a indissociabilidade do ensino-pesquisa; separação do ensino profissional e da pesquisa aplicada em unidades distintas; o fim das Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, abrindo o caminho para as unidades especializadas e a criação das Faculdades (Centros) de Educação; e suspensão das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade dos funcionários públicos para assegurar a remoção dos respectivos titulares.[...].

O Decreto-Lei nº 53/1966 foi acompanhado pelo Decreto-Lei nº 252, de 28 de fevereiro de 1967, que instituía os departamentos como a menor fração da estrutura universitária, tendo como chefe um professor catedrático. Os chefes reunidos constituiriam o Conselho Departamental da unidade.

Com o retorno das manifestações estudantis, o governo militar agiu de forma diretiva na reforma, cabendo destacar duas ações: o Seminário de Educação e Segurança Nacional, que reuniu a Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECME) e a Universidade do Estado da Guanabara, e a instalação da Comissão Meira Mattos, que elaborou o **Relatório Meira Mattos**, descrito a seguir.

O início dos anos de 1960 foi marcado por amplos questionamentos sobre o modelo político, ideológico e econômico adotado no Brasil e no campo universitário, questiona-se a estrutura, a centralização, os fins, a participação, a autonomia da universidade existente. Trindade (2005, p. 5) descreve esse processo, destacando o papel da UNE:

[...]. Após vários seminários e debates nacionais e regionais, desencadeou-se nacionalmente a “greve do terço” pelo co-governo das universidades. A mobilização em torno da reforma universitária, como parte das “reformas de base”, politizou o movimento estudantil que foi radicalizando suas posições. A partir da “campanha da legalidade”, a UNE se engajou, apoiando o então governador do Rio Grande do Sul Leonel Brizola, em defesa da posse de João Goulart na Presidência da República. O veículo da tomada de consciência em favor da reforma universitária foram a “UNE volante” e o Centro de Cultura Popular (CPC)

que percorreram o país, partindo de Porto Alegre, com o apoio do governo do Rio Grande do Sul. O resultado desse processo, em um contexto ideologizado pela Revolução Cubana, foi a tomada de consciência de amplos setores sociais urbanos da importância da reforma universitária, cujas bandeiras principais eram: a democratização do acesso; a extinção da cátedra vitalícia; autonomia universitária, compromisso social e o co-governo nos órgãos colegiados.

Esse processo foi brutalmente interrompido pelo golpe militar de 1964, com a sede da UNE incendiada, professores cassados e estudantes presos, mas ficou ainda presente na memória histórica e ressurgiu das cinzas nas mobilizações estudantis, durante o ano de 1968, até o aprofundamento da ditadura, com a edição do AI-5. A problemática da educação sempre esteve presente nas preocupações dos militares e de seus aliados civis desde 1962, inclusive financiando estudantes que atuavam na política estudantil para enfrentar os “comunistas” no controle da UNE. Questionava-se a universidade engajada e crítica através de alternativas concretas para os diferentes níveis de educação.

Fávero (2006, p. 31) esclarece que em fins de 1967, em razão das preocupações com a “subversão estudantil”, o presidente Costa e Silva estabelece o Decreto n.º 62.024, que institui uma Comissão Especial, encabeçada pelo general Meira Mattos, que assume as seguintes funções:

a) emitir pareceres conclusivos sobre reivindicações, teses e sugestões referentes às atividades estudantis; b) planejar e propor medidas que possibilitassem melhor aplicação das diretrizes governamentais no setor estudantil; c) supervisionar e coordenar a execução dessas diretrizes, mediante delegação do Ministro de Estado.

Os membros da referida comissão, que compreendem Helio de Souza Gomes, diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Jorge Boaventura de Souza e Silva, diretor da Divisão de Educação Extra-Escolar do Ministério da Educação e Cultura, e Affonso Carlos Agapito de Vasconcelos, da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (FÁVERO, 1991, p. 36), expressam o cunho pouco educativo e absolutamente repressivo de suas funções. O único professor da Comissão Jorge Boaventura formou-se no Curso Superior de Guerra, em 1966, com figuras como Adhemar de Barros.

A Comissão Especial funcionou nas instalações da CAPES, no Rio de Janeiro, durante os meses de janeiro a abril de 1968 e foi recebida com críticas de vários setores da sociedade.

O Relatório Meira Mattos era composto de quatro partes:

- a) a primeira parte, denominada “história”, registra a criação, instalação, normas de funcionamento, período de realização dos trabalhos da comissão;
- b) a segunda parte, apresenta a análise dos “pontos críticos do sistema educacional que interferem direta ou indiretamente nas aspirações da juventude estudantil”;
- c) a terceira parte apresenta as conclusões;
- d) a quarta parte é composta de onze anexos, que tratam de questões financeiras, de estrutura física, da falta de vagas, da autoridade nas universidades, da desmobilização dos estudantes.

Em sua segunda parte, são descritos e analisados os “Pontos críticos do sistema educacional que interferem direta ou indiretamente com as aspirações legítimas da juventude estudantil”. São nove pontos:

_inadequabilidade (sic) da estrutural do MEC;

_crise de autoridade no sistema educacional;

_insuficiência de remuneração atribuída aos professores (sic) gerando deturpações no exercício da profissão, particularmente no tocante ao professorado das escolas superiores federais;

_conceito equívoco e injustificável do que seja liberdade de cátedra;

_ausência de uma diretriz visando ao atendimento de maior demanda anual de vagas em todos os níveis do ensino;

_implantação lenta e desordenada da reforma universitária, sem uma visão objetiva da necessidade de reduzir currículos e duração de formação profissional de algumas especialidades;

_inexistência de uma liderança estudantil democrática autêntica e combativa consciente de suas responsabilidades para com o País;

_insatisfação da área estudantil em face da legislação sobre as atividades gremiais e também pelos abusos cometidos em virtude das deficiências do sistema de proteção e assistência do estudante;

_ausência de fiscalização da aplicação das verbas públicas no setor educacional e de esforços no sentido de serem encontradas novas fontes de financiamento da educação. (RELATÓRIO..., 1991, p. 80-81).

Os assuntos tratados no relatório, em sua maioria, visam a disciplinar o movimento estudantil, pois, para os seus autores, se tratava de uma manobra política com o intuito de infiltrar comunistas no Brasil, o que requeria a forma de repressão possível para anular as agitações e mobilizações dos estudantes (FÁVERO, 1991, p. 41).

A discussão sobre a cobrança de anuidades escolares nas universidades centrava-se, por exemplo, na definição de critérios para evitar que o assunto fosse explorado ao longo do ano escolar como foco de agitação por parte dos estudantes. A análise do destino do Restaurante Central dos Estudantes, conhecido como Calabouço, também tem por objetivo impossibilitar a articulação dos estudantes. Nessa mesma esteira, o documento acentua o que chama de “crise de autoridade” no meio universitário, e para a comissão, é a falta de autoridade que

[...] representa a brecha por onde se infiltram e se entranham os fatores negativos que atuam no meio universitário, tornando ineficazes os melhores propósitos no sentido de conseguir um maior rendimento do ensino ou de obter uma proficiente orientação cívica, moral e disciplinar do corpo docente. (FÁVERO, 1991, p. 42).

A Comissão, ainda analisando as origens da crise de autoridade, critica a organização do Conselho Federal de Educação, acusando-o de não ter condições efetivas de atender aos problemas educacionais. E de centralizar decisões e inverter a ordem hierárquica, na medida em que submetia suas decisões para serem cumpridas pelo Ministério e sem a análise da Presidência da República. A autonomia administrativa e disciplinar das universidades, garantida pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) é outro alvo da Comissão, para explicar a falta de autoridade.

Um tema importante discutido pelos membros da Comissão é o caso dos vestibulandos excedentes. Para analisá-lo, a Comissão procedeu a um levantamento, em âmbito nacional do número de vestibulandos classificados e não atendidos pelas vagas existentes, e mesmo com “dados reduzidos” conseguiu propor tentativas de soluções. Coloca como causa dos excedentes a combinação do crescimento populacional com a percepção, por parte cada vez maior da população, do “[...]valor

da instrução como instrumento de bem-estar e de promoção social, insubstituível no mundo em que vivemos”. (RELATÓRIO..., 1991, p. 93). Além desses fatores, menciona a ausência de uma política global da diretoria do Ensino Superior do MEC sobre o problema e a autonomia didática disciplinar, administrativa e financeira das universidades, que impede a centralização de decisões e a fixação de uma política global. Como medidas preliminares para resolver o problema, os membros da Comissão indicam:

- a) a necessidade de maior vínculo entre o MEC e as universidades, obtida a partir da nomeação dos reitores por livre escolha do presidente da República;
- b) definição de um cronograma de liberação de recursos às universidades, amplamente divulgado e rigorosamente cumprido;
- c) revisão das condições de trabalho e remuneração dos professores universitários;
- d) aceleração da implantação da reforma universitária. (RELATÓRIO..., 1991, p. 96).

Muitas das idéias propostas pela Comissão Meira Mattos são incorporadas pela Reforma, especialmente o “[...] fortalecimento do princípio de autoridade e disciplina nas instituições de ensino superior; ampliação de vagas; implantação do vestibular unificado; criação de cursos de curta duração e ênfase nos aspectos técnicos e administrativos”. (RELATÓRIO..., 1991).

O Relatório Meira Mattos, segundo Cunha (1975, p. 241), mesmo durante as manifestações por mais recursos e mais vagas nas universidades, considerava a liberdade de cátedra nociva, pois estaria sendo utilizada para proteger doutrinadores da subversão. No mesmo documento afirmava-se que a autonomia das universidades era usada como obstáculo às idéias novas.

Para Cunha (1975, p. 241), o Relatório serviu de base para o Decreto-Lei nº 477- um desdobramento do Ato Institucional nº 5 /1968, que...

[...] atribuía às autoridades universitárias e às autoridades educacionais (MEC) o poder de desligar e suspender estudantes envolvidos em atividades que fossem consideradas subversivas, isto é, perigosas para a segurança nacional. Durante o tempo de suspensão (três anos) os estudantes atingidos ficariam impedidos de se matricular em qualquer outra escola de nível superior do país. Previa, também, a demissão de funcionários e professores surpreendidos nas mesmas atividades, impedindo-os de trabalhar no ensino superior brasileiro durante cinco anos.

No segundo processo avaliativo oficial das universidades, o Estado utilizou subterfúgios para impor sua força e preceitos ideológicos e cortar pela raiz as possibilidades de instalação de outra lógica social, política e econômica no país, defendendo a reestruturação da universidade nos moldes empresariais, com base nas teorias norte-americanas (fordismo e taylorismo).

As proposições do Relatório Meira Mattos são coerentes, em muitos pontos, com as sugestões de Rudolph Atcon, entre elas citam-se: o fim da gratuidade do ensino superior; a gestão empresarial das universidades; o estabelecimento de práticas e valores voltados à ordem capitalista, são, portanto, proposições de modernização do Estado brasileiro e da universidade, aos olhos do capital. Essas proposições esbarram, para sua efetiva operacionalização, na necessidade de centralização do Estado militar, que não vê com bons olhos a participação da sociedade civil, mesmo que restrita às elites, na gestão das universidades.

Em linhas gerais, são estes os documentos que balizam a Reforma Universitária de 1968.

No Relatório Meira Mattos, há menções de levantamentos de informações, mas é patente a ausência da exposição de dados mais rigorosos para a análise do sistema educacional. O que pode ser explicado pelo objetivo explicitamente repressor e ideológico da Comissão, como também pela ausência de bases de dados mais fidedignas, como havia sido citado no Atcon.

O Relatório do Grupo de Trabalho, instituído pelo MEC para estudar a crise da Universidade, é descrito a seguir.

O Grupo de Trabalho³⁵ (GT), instituído pelo Decreto n.º 62.937, de 2 de julho de 1968, foi uma resposta do governo militar às pressões dos estudantes e professores universitários, que exigiam soluções aos problemas mais agudos da universidade, especialmente o da ausência de vagas e, portanto, dos excedentes do vestibular. Essas pressões foram significativas, pois sensibilizaram diferentes setores da sociedade, o que transformou a questão em uma das “urgências nacionais” (RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO, 1968 apud FÁVERO, 2006, p.32).

Esse grupo foi encarregado de estudar as medidas necessárias para sanar a crise da Universidade, com os seguintes objetivos, expressos no Decreto nº 62.937/1968: “[...] estudar a reforma da Universidade brasileira, visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país”. (BRASIL, 1968).

O grupo foi dividido em quatro subgrupos: 1) institucionalização do ensino superior, forma jurídica, administração da universidade; 2) organização didático-científica, magistério, estratégia de implantação da pós-graduação, pesquisas; 3) recursos para a educação e expansão do ensino superior; 4) corpo discente, representação estudantil. (FERNANDES, 1979, p. 206).

Fernandes (1979, p. 206-207) observa que embora o grupo contasse com pessoas, de reconhecida competência intelectual e técnica, capazes de desenvolver uma boa análise e proposições adequadas às demandas, havia situações adversas que prejudicaram os trabalhos:

- a) o tempo exíguo (trinta dias);
- b) a tarefa era atribuída por um Governo desprovido de legitimidade política, que não representava os interesses da nação, mas aqueles emanados da esfera militar;

³⁵ O grupo foi composto do Ministro Tarso Dutra, João Paulo dos Reis Velloso, Valnir Chagas, Newton L. Buarque Sucupira, Fernando R. do Val, João Lira Filho, Antonio Moreira Couceiro, Roques Spencer Maciel de Barros, Padre Fernando Bastos de Àvila e Leon Peres. Os dois estudantes designados para fazerem parte do grupo eximiram-se da tarefa. (FERNANDES, 1979, p. 205-206).

- c) os intelectuais que compunham o grupo provinham de diferentes áreas e com perspectivas diferenciadas do campo universitário, o que gerou, em função do pouco tempo, análises e recomendações contraditórias.

O GT expressava perspectivas controversas: de um lado, revestia-se da força das pressões de diversos segmentos sociais e de outro, identificava-se com as funções que o Governo deveria desempenhar na condução e no aproveitamento desse movimento. Representava, na verdade, a tentativa do governo militar, de ação conservadora, assumir o controle político dos processos de modernização e inovação culturais para conter a ameaça de forças antagônicas, genuinamente inovadoras (FERNANDES, 1979, p. 208- 209).

Fernandes (1979, p. 207-208) observa que a Comissão apenas referendou as inovações já propostas pelo Governo Castelo Branco, ressaltando a necessidade de tornar fazer cumprir os Decretos-Leis n.º 53/1966, e o n.º 252/1967. O GT preocupou-se apenas com a viabilização das medidas já definidas pelo governo militar. Por esse motivo, o autor denomina esse processo de “Reforma consentida”, que, em sua análise, não pode ser aceita, pois não flui da vontade dos intelectuais, dos estudantes e da sociedade que aspiravam a reconstrução da Universidade. Mesmo tecendo duras críticas, Fernandes não deixa de reconhecer os méritos do GT e do Relatório por ele produzido:

[...] Ele contém, de longe, o melhor diagnóstico que o Governo já tentou, tanto dos problemas estruturais, com que se defronta o ensino superior, quanto das soluções que eles exigem. Se a questão fosse avanço “abstrato”, “teórico” ou verbal, os que participaram dos movimentos pela reforma universitária poderiam estar contentes e ensarilhar suas armas. [...]. Entretanto, o avanço “abstrato” e “teórico” esgota-se como mero expediente literário, como se ele fosse uma verbalização de circuito fechado.

Entre os pontos positivos destacados por Fernandes (1979, p. 215-219) e considerados como “avanços possíveis” naquele momento histórico, podem ser citadas as seguintes proposições do GT:

- a) articular fins e meios, questões de custeio e captação de recursos e planejamento para expansão educacional, com a proposição de

anteprojetos de lei³⁶ que criam condições concretas de financiamento e expansão do ensino e da pesquisa;

- b) implantar o Regime de Dedicção Exclusiva, que retira a função do docente universitário, como “bico” ou “distração” de profissionais liberais;
- c) reorientar o ensino de segundo grau, acrescentando no ginásio comum e no colégio integrado componentes curriculares voltados à capacitação para o trabalho de modo a amadurecer os alunos;
- d) constituir um primeiro ciclo geral, antecedendo os estudos profissionais de graduação;
- e) instituir cursos profissionais de nível superior, de curta duração;
- f) definir como função dos departamentos a distribuição dos encargos docentes e de pesquisas e extinguir as cátedras;
- g) instituir a representação estudantil de proporcional de 1/5 nos órgãos colegiados das universidades e dos estabelecimentos isolados de ensino superior;
- h) adaptar o concurso vestibular ao nível de complexidade do ensino do segundo grau e estabelecer critérios satisfatórios para a progressiva unificação dos exames de ingresso;
- i) fixar em 180 dias, excluído o tempo para provas e exames, o tempo de duração do ano letivo regular, removendo sua coincidência com o ano civil ;

³⁶ São os anteprojetos de lei que: “[...]criam o Fundo Nacional de Desenvolvimento Educação (FNDE); regulam os incentivos fiscais para o desenvolvimento da educação, instituem um adicional sobre o imposto de renda de pessoas residentes no estrangeiro, utilizável na expansão da pesquisa fundamental e aplicada, reservam 20% do Fundo Especial da Loteria Federal para o FNDE”. (FERNANDES, 1979, p. 215).

- j) executar programas especiais nos períodos intersticiais, eliminando a capacidade ociosa das instituições;
- k) instituir normas que ajustam a legislação trabalhista às condições de carreira inerentes ao magistério superior;
- l) propor o regime de monitoria, visando ao aproveitamento de vocações excepcionais.

Na análise de Fernandes (1979, p. 209-211), os intelectuais que fizeram parte do GT assumiram o caráter conservador imposto pelo governo militar de forma exemplar, e o fizeram de forma bastante negativa, pois legitimaram as aspirações conservadoras, ao oferecerem argumentação teórica e prática, as suas intenções, ou seja, foram os intelectuais orgânicos da Ditadura Militar. Ao reafirmarem as condições conservadoras, transformaram o movimento histórico-social, que é efetivamente a Reforma Universitária, “num exercício de intelectuais”.

O GT foi criado para dar forma à Reforma Universitária já preconizada pelos militares, por isso, não alcançou o âmago das questões importantes, na medida em que se havia consciência de que extrapolariam o campo universitário, para requerer uma outra ordem social.

Fávero (2006, p. 34) expressa da seguinte forma a importância deste GT:

Apesar do marco inicial da vasta legislação que estabelece medidas para a reestruturação das universidades brasileiras encontrar-se nos Decretos-leis n^os 53/66 e 252/67, somente a partir de 1968, como resultado dos trabalhos do GT e como desdobramentos da ação iniciada em 1966, acrescida de outros atos, é que ganha sentido falar-se de uma legislação básica da Reforma Universitária.

Boa parte das proposições do GT foram levadas a cabo, a partir do final dos anos de 1960 e marcam ainda hoje a organização da universidade brasileira. Elas não deixam de refletir o espírito dos Relatórios Atcon e Meira Mattos, na medida em que procuram estabelecer uma gestão mais eficiente dos recursos destinados à universidade, bem como otimizar o espaço e o tempo do campo universitário para atender à reclamação dos excedentes.

O caráter ideológico também se mantém, entre outros fatores, na figura da departamentalização, que inova com a extinção da cátedra, mas se transforma em “[...] elemento limitador e inibidor de produção de conhecimento coletivo. [...]” (FÁVERO, 2006, p. 34). Também a semestralização e a matrícula por disciplina atendem à proposição da otimização de espaços e recursos, mas propiciam o afastamento dos estudantes, contribuindo para a sua desagregação e desmobilização.

O Relatório elaborado pelo GTRU subsidiou a elaboração do Projeto de Lei (PL) nº 32 e as decisões da Comissão mista criada no Congresso Nacional para analisar o referido projeto, que deu margem à Lei nº 5.540/1968, a Lei da Reforma Universitária.

Na percepção de Minto (2006, p. 126), o grupo constituído às pressas para conter a crise política contou com os subsídios dos trabalhos anteriores solicitados pelo governo militar e iniciativas nessa área, que abrangem: os acordos MEC-USAID, as formulações do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES)³⁷, os Relatórios Atcon e Meira Mattos e as proposições da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (EAPES)³⁸.

A tônica do Relatório emitido pelo GTRU foi a mesma dos documentos anteriores, ou seja, a imposição de uma feição tecnocrática às universidades, com gestão empresarial voltada à eficiência, eficácia e produtividade das IES e o estabelecimento de um vínculo maior entre instituições e empresas.

É relevante observar que essa estruturação definida ao calor dos acontecimentos dos anos de 1960, no âmago da Ditadura Militar, continua presente nas universidades públicas brasileiras no século XXI. Há tendências cada vez mais agudas da instituição de gestões empresariais, centradas em metas definidas pelos órgãos centrais, ou pela pressão da concorrência instalada também no lócus público. No âmbito privado, a lógica empresarial vem ganhando espaço nunca antes visto,

³⁷ Saviani (1996, p. 72) esclarece que o IPES foi criado por um grupo de empresários do Rio de Janeiro, tendo participação no Golpe de 1964 e participando ativamente das reformas da educação no país, aos moldes de um “partido ideológico do empresariado”. No simpósio “A educação que nos convém”, organizado pela PUC/RJ, em 1968, o Instituto apresentou a idéia de “reformular para desmobilizar” e endossou o ensino de inspiração norte-americana. (MINTO, 2006, p. 119-120).

³⁸ A EAPES foi criada no âmbito dos acordos MEC-USAID, em 1965, como forma de consolidar a articulação entre o MEC e a USAID.

com a definição de metas traçadas pelos fundos de investidores que mantêm as instituições, especialmente no caso das IES, com capital aberto.

O Programa de Avaliação de Reforma Universitária (PARU), instituído em 1983 pelo Ministério da Educação e da Cultura, surge de iniciativas da Associação Nacional de Docentes (ANDES). Criado pela Ministra da Educação e Cultura Ester de Figueiredo Ferraz, com apoio da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e coordenado pela CAPES, foi elaborado por um Grupo de Trabalho composto, majoritariamente, de membros da comunidade universitária (ALMEIDA JÚNIOR, 2004, p. 83).

Embora tenha tido curta duração³⁹, foi considerado uma experiência sistematizada de avaliação das instituições de Educação Superior:

As experiências de avaliação metódica do Sistema Universitário se iniciaram no Brasil, na década de 1980, com o “Programa de Avaliação da Reforma Universitária” (PARU 1983-6) e com as experiências de universidades como da UnB e da Unicamp.[...]. (ROTHEN; SCHULTZ, 2005, p. 4, grifos dos autores).

No PARU, possivelmente em função da transição democrática, observa-se a presença mais efetiva de pesquisadores e professores universitários na sua constituição e execução, que constituem voz dissonante em relação a vários aspectos da reformulação da Educação Superior proposta pelo MEC.

Fávero (1995), ao tratar da história do GT de Política de Educação Superior, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, assinala a existência de discussões contínuas sobre a Reforma da Educação Superior. A autora pontua que os GTs foram instituídos em 1981 e em 1982, o GT de Política da Educação Superior realizou seu primeiro encontro com o intuito de definir as atividades de seus pesquisadores em curto e médio prazos. Entre as tarefas, o grupo assumiu como prioritárias:

[...] organizar um painel para a II CBE- Conferência Brasileira de Educação e produzir um documento no qual o grupo se posicionaria a

³⁹ A literatura não é unânime na indicação do período de vigência do PARU. Algumas publicações citam 1986 (ROTHEN; SCHULTZ, 2005, p. 4), enquanto Almeida Júnior (2004, p.85), que manifestou ter acesso direto aos documentos do PARU, indica que foi encerrada em 1984).

respeito de questões que estavam sendo debatidas sobre a *reforma estrutural da universidade* (Ibid.). Em decorrência, na II CBE, realizada na UFMG/MG, em junho de 1982, é apresentado um painel sobre o tema “A Universidade: Autonomia e Estrutura de Poder”, do qual participam: Laura da Veiga (UFMG), Maria de Lourdes de A Fávero (UFRJ), Neidson Rodrigues (UFMG) e Isaura Belloni Schimdt (INEP).

Vale lembrar que nesse momento, a reforma estrutural da universidade no País estava em discussão e o grupo, bem como outros setores organizados da sociedade civil _ ANDES, CRUB etc. _ tinham posição diferente do MEC, preocupado em promover a “reforma da reforma”. Com tais preocupações, o GT durante a 5ª Reunião Anual faz um levantamento de temas a serem debatidos e aprofundados num encontro a ser realizado, antes da CBE: financiamento da educação; relação entre pós-graduação e graduação; estrutura administrativa e da universidade; relações de poder, autonomia e democracia; a universidade e os órgãos governamentais; relações universidade e comunidade, acesso e papel social da universidade; formação do pesquisador, entre outros (Ibid.). [...]. (FÁVERO, 1995).

A mesma autora descreve que ocorreram no GT discussões sobre os resultados e desdobramentos do PARU e sobre a Comissão Nacional da Reformulação da Educação Superior. Relata que na nona reunião em 1986, ocorrida no Rio de Janeiro, RJ, foi apresentado um relato sobre os trabalhos do PARU, do GERES e sua posição na estrutura do MEC, por Isaura Belloni, da Universidade de Brasília (UnB). O tema da Reforma Universitária e da autonomia das universidades marca os debates do GT em muitas outras reuniões. (FÁVERO, 1995).

Almeida Júnior (2004, p. 83) explica que as discussões centrais do PARU, se situavam na questão da democratização da gestão, do acesso ao ensino superior por parte de diferentes segmentos da sociedade e das funções que as universidades desempenham na sociedade (formação de profissionais, produção e disseminação de conhecimentos), o que se expressa nas áreas e subáreas temáticas para o estudo e debate, definidas no documento do Programa:

1 – Gestão das instituições

- Poder e tomada de decisão;
- Administração acadêmica;
- Administração financeira e financiamento;
- Política de pessoal.

2 – Produção e disseminação do conhecimento

- Ensino e pesquisa nas instituições de ensino superior;
- Interação entre instituições de ensino superior e comunidade. (PARU, 1983, p. 14 apud ALMEIDA JÚNIOR, 2004, p. 84).

O Grupo Gestor da Pesquisa do PARU acentua a necessidade de avaliar as universidades em face dos sérios problemas existentes nesse âmbito, como expressam na introdução do Programa:

[...] a consciência dos sérios problemas hoje vividos pela educação superior brasileira tem indicado a necessidade de que sejam pensadas estratégias para seu aperfeiçoamento. Tanto os órgãos responsáveis pela definição da política de educação superior quanto os dirigentes de instituições acadêmicas têm sugerido que o caminho para a formulação de novas estratégias passa por uma profunda e sistemática avaliação das condições em que se realiza a prática acadêmica, quer nos dias atuais, quer na trajetória seguida desde a mudança deflagrada em meados da década de sessenta. (PARU, 1983, p. 14 apud ALMEIDA JÚNIOR, 2004, p. 83).

Belloni (1986, p.58 apud ALMEIDA JÚNIOR, 2004, p. 84), uma das coordenadoras do PARU, destaca como informações identificadas pelo programa:

- a) maior elitização do acesso nas IES públicas do que nas IES privadas;
- b) pouca participação dos professores e estudantes em órgãos colegiados, o que implica a ausência de participação deles em decisões relevantes, como a destinação de recursos financeiros, as prioridades acadêmicas e as demandas sociais;
- c) pouco comprometimento das IES com relação às soluções de problemas sociais do país.

Almeida Júnior (2004, p.85) ressalta as características específicas do PARU, observando que se configurou em “[...]um Programa de Pesquisa para subsidiar a discussão e a reflexão da crise da educação superior”. O Programa foi baseado em levantamentos e análise das condições concretas de instituições, desenvolvidos a partir de pesquisas, e como estratégia e etapas de desenvolvimento trabalhou com estudos de base, que deveriam permitir a avaliação comparativa de

todo o sistema da educação superior, bem como examinar particularidades desse nível de ensino. Foi um programa desenvolvido, principalmente, por pesquisadores ligados à comunidade universitária. O autor pontua, porém, alguns de seus limites:

[...] Nele não aparecem, no entanto, indicações técnicas e legais para a avaliação das instituições. Isso explica em parte o porquê de sua curta duração (vigora somente até 1984) e falta de apoio público do MEC para continuar se desenvolvendo. (ALMEIDA JÚNIOR, 2004, p.85).

Talvez pelo próprio caráter coletivo e aberto do processo desenvolvido, o PARU não teve vida longa, pois não se coadunava, completamente, às novas demandas do capital e não impingiu às suas propostas caráter meramente tecnocrático. Seguiu-se a ele, outro documento importante: o **Relatório Final da Comissão Nacional para Reformulação do Ensino Superior**.

A Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior, uma comissão de notáveis⁴⁰, foi criada por meio do Decreto nº 91.117, de 29 de março de 1985, pelo Presidente José Sarney, com o intuito de : “[...] oferecer subsídios à formulação de uma nova política para a educação superior. Uma política que atenda às exigências do desenvolvimento do País e aos anseios democráticos de seu povo.” (MACIEL, 1985, p. 1).

O Ministro da Educação Marco Maciel, na introdução do Relatório Final da Comissão, apresentou o documento à sociedade e acentuou a necessidade de se estabelecer uma reflexão coletiva sobre as suas proposições.

O presidente da Comissão Caio Tácito, na carta de encaminhamento do Relatório ao Ministro da Educação, exaltou a diversidade de segmentos representados na Comissão:

Composta, em sua maior parte, de professores universitários, a Comissão valorizou-se com a presença de educadores do 1º e 2º graus, bem como de personalidades do setor produtivo, do meio sindical e do corpo estudantil. O ensino público - tanto federal como estadual - conviveu com o ensino particular no seio da Comissão e diversas correntes de pensamento nela estiveram representadas. A multiplicidade de origem,

⁴⁰ A comissão foi composta de pesquisadores, professores universitários, empresários, representantes da igreja. Caio Tácito presidiu a comissão que teve como relator Simon Schwartzman. Entre os membros da comissão, havia figuras importantes da educação nacional: Carlos Nelson Coutinho, Guiomar Namó de Mello e José Arthur Giannotti.

inclusive quanto às regiões de procedência, imprimiu-lhe um sentido ecumênico como síntese de múltiplas visões da Educação brasileira que se encontraram na síntese das conclusões. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1985, p. 1).

O trabalho desenvolvido ao longo de seis meses contou com reuniões plenárias, reuniões de subcomissões e grupos de trabalho, bem como contribuições individuais e de associações. O documento final foi estruturado em três itens: I A Crise do ensino superior; II Os princípios da nova política; III Propostas para a nova universidade; seguidos de recomendações sobre treze aspectos:

1. Autonomia Universitária.
2. Gestão Democrática e Controle Social da Universidade.
3. Universidades e Instituições Isoladas de Ensino Superior.
4. Ensino Público e Ensino Particular.
5. Reformulação do CFE.
6. A Avaliação do Desempenho na Educação Superior.
7. Financiamento do Ensino Superior.
8. Articulação do Ensino Superior com os graus anteriores.
9. Ensino de Graduação.
10. O Ensino de Pós-Graduação e a Pesquisa Científica.
11. Corpo Docente.
12. Corpo Discente.
13. Pessoal Técnico-Administrativo.

Foram acrescentadas, também, as declarações de voto dos membros da Comissão e nos anexos, “Medidas de Emergência”.

O Relatório inicia tratando do contexto da crise da Educação Superior, anunciada pelo Presidente Tancredo Neves, no discurso que seria de sua posse e que

foi lido por José Sarney. Os principais problemas são indicados pelo Ministro Marco Maciel:

- a) professores mal remunerados;
- b) carência de equipamentos, laboratórios e bibliotecas;
- c) deficiências na formação profissional dos alunos;
- d) descontinuidade das pesquisas;
- e) discriminação social no acesso às universidades;
- f) sistemas antidemocráticos de administração e escolha de quadros dirigentes;
- g) crise financeira e pedagógica do ensino privado;
- h) excesso de controles burocráticos nas universidades públicas;
- i) pouca clareza na prevalência do sistema de mérito na seleção e promoção de professores.

O Ministro acentua, ainda, que a crise se torna mais aguda, em razão de que as IES não estariam se preparando para enfrentar os desafios das décadas seguintes, que abrangeriam:

[...] o fortalecimento da pesquisa científica; a formação polivalente e de alto nível; a superação do formalismo vazio dos currículos e diplomas; a adoção de novos conceitos e concepções de ensino; o estabelecimento do pluralismo de estruturas organizacionais, conteúdos curriculares e requisitos de cursos. Sem perder sua função democratizadora, a Universidade não deve descuidar da formação das elites intelectuais do País; sem perder sua especificidade e autonomia, não pode isolar-se como corporação fechada e alheia às solicitações sociais. [...]. (MACIEL, 1985, p.1).

A partir da análise dos principais problemas da educação superior, os membros da Comissão ponderaram a inexistência de “fórmulas salvadoras” e a

inadequação da instituição de uma nova Lei da Reforma, como mera substituição à Lei nº 5.540/1968, sendo necessária, a partir de uma ampla reflexão, a construção de uma nova política para a educação superior. Para tanto, erigiram como princípios dessa nova política:

- a) responsabilidade do poder público em assegurar a manutenção e a expansão do ensino público em todos os níveis, inclusive o superior;
- b) adequação à realidade do país, que implica formar pessoas com qualificações nas grandes áreas do conhecimento, de modo a atender às solicitações do dinâmico mercado de trabalho;
- c) aceitação da diversidade e pluralidade do ensino superior, de modo a respeitar os diferentes objetivos e perfis institucionais, sem perder de vista a qualidade;
- d) autonomia e democracia interna nas IES, na definição do ensino, da pesquisa e da extensão;
- e) democratização do acesso, de modo a expandir a rede pública para atender ao perfil majoritário dos estudantes universitários, ou seja, trabalhadores com mais de 25 anos, que têm sido relegados às IES privadas;
- f) valorização do desempenho das IES conforme resultados obtidos, analisados em sua qualidade e quantidade;
- g) eliminação de aspectos corporativos e cartoriais das associações de classe, que incidem sobre as IES.

Nas propostas para “a nova universidade”, destacam-se os seguintes aspectos:

- a) reformular o CFE. A reformulação implicaria mudar as funções do Conselho, que deveria centrar suas atividades no

“[...]acompanhamento contínuo do desempenho do ensino superior, pela criação de **mecanismos efetivos e permanentes de avaliação inter-pares** [...]”. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1985, p.8-9, grifo nosso). O Conselho deveria ter voz ativa na definição das políticas de financiamento ao ensino superior e funcionar como fórum permanente de discussão sobre as questões educacionais. A Comissão sugere também a ampliação do número de membros do Conselho, que deveriam ser nomeados pelo presidente da República, a partir de listas tríplices indicadas pelas universidades, associações científicas, com participação de pessoas representativas de todos os níveis de ensino;

- b) consolidar a autonomia interna das universidades. Os membros da Comissão sugerem que após o estabelecimento de mecanismos legítimos e adequados de acompanhamento acadêmico e financeiro, ocorra a ampliação da autonomia nas universidades nos âmbitos acadêmico, administrativo e financeiro;
- c) alterar os mecanismos de financiamento. A Comissão indica a necessidade de maior eficiência no processo de financiamento, de modo a não ferir a autonomia universitária, mas sem perder de vista a melhoria da eficiência no uso dos recursos públicos, o que requer a adoção de processos mais eficazes de planejamento. Enfatiza-se a importância da otimização dos recursos materiais e humanos; para o estabelecimento de remunerações adequadas ao tipo de atividades realizadas pelos docentes e a extinção do regime de hora-aula, dando-se preferência ao regime de 40 horas com dedicação exclusiva;
- d) democratizar o acesso ao ensino superior. A Comissão atrela a ampliação do acesso ao ensino superior à universalização do ensino de primeiro grau e pontua que as universidades podem colaborar: melhorando a qualidade da formação oferecida aos professores, com predomínio das licenciaturas plenas; expandindo as pesquisas

educacionais e assegurando a aplicabilidade dos resultados; expandindo os canais de acesso ao ensino superior, com a ampliação de bolsas integrais para estudos em IES públicas e privadas, a observância da expansão nas áreas de efetiva demanda, ações de assistência ao estudante e estímulo às atividades culturais, esportivas, artísticas de cunho extracurricular; adotando formas não-convencionais de ensino, por meio eletrônicos e a educação a distância;

- e) fortalecer a pesquisa científica e a pós-graduação. Os membros da Comissão recomendam o fortalecimento da CAPES, com o incremento de recursos mais amplos para propiciar apoio institucional à pesquisa universitária, por meio de verbas públicas não ligadas aos orçamentos de cada universidade e subvenções externas ao MEC;
- f) ajustar o ensino de graduação às necessidades presentes e futuras do País. Os membros da Comissão entendem que embora não seja possível estruturar a educação superior pelas supostas necessidades do mercado de trabalho, é possível acompanhar a situação profissional de cada carreira de nível superior, buscando reorientar a disponibilidade de vagas de cada uma delas. É tarefa também das universidades compor seus currículos especialmente com conteúdos de formação básica que permitem a formação de profissionais mais competentes e evitar cursos demasiadamente vinculados a profissões muito particulares e de demanda ocasional, pois a formação específica pode ocorrer em nível de pós-graduação.

Nas Recomendações colocadas para a definição de uma nova política, consta o item “ A Avaliação do Desempenho da Educação Superior”, que apresenta a necessidade de instituir parâmetros avaliativos, como se faz em outros países. Discute-se a ausência de padrões para a avaliação da educação superior, especialmente, padrões qualitativos e a importância de desenvolver processos avaliativos que permitam subsidiar a aplicação de recursos:

Existe hoje, no Brasil, uma crescente consciência sobre a necessidade de desenvolver sistemas de avaliação do ensino superior. Esta necessidade é sentida pela administração federal, para a distribuição racional de seus recursos; pelas universidades públicas, que necessitam conhecer a si próprias, e confrontar com dados objetivos as críticas que freqüentemente recebem; pelas IES privadas, que necessitam evidenciar a qualidade de seu desempenho e sua eficiência no uso de recursos; pelos estudantes e suas famílias, que não podem mais contar com resultados positivos de seus investimentos em educação superior, se mal direcionados. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1985, p.28).

Com base em avaliações desenvolvidas em outros países, a Comissão pontua e analisa modalidades de avaliação que podem ser aplicadas no Brasil, a partir da reconfiguração das funções do CFE (Quadro 6).

Modalidades de avaliação	Aspectos a serem avaliados/Procedimentos avaliativos
Avaliação dos cursos	Avaliação por parte de especialistas segundo áreas do conhecimento.
	Avaliação dos recursos físicos, financeiros e pedagógicos das IES.
	Indicadores de eficiência de diversos tipos.
Avaliação dos alunos	Avaliação do curso pela demanda dos alunos e por sua qualificação anterior.
	Avaliação comparativa de formandos, por meio de testes padronizados.
	Avaliação de oportunidades de trabalho, que buscam analisar a importância do desempenho educacional na determinação das carreiras.
Avaliação dos professores	Avaliação dos indicadores de pesquisa e dos cursos de pós-graduação.
	Avaliação reputacional dos professores, por parte de seus pares e por parte dos alunos.
Avaliação didático-pedagógica do ensino	Correlação entre o domínio do conteúdo das matérias ministradas e as habilidades didático-pedagógicas do professor.
Avaliação de servidores técnico-administrativos	Verificação do desempenho funcional, tendo em vista a subordinação das atividades administrativas às atividades acadêmicas.
Avaliação das carreiras	Comparação entre carreiras, no que toca à reputação, à demanda, aos custos e aos resultados proporcionados aos formandos.

Quadro 6 – Modalidades de avaliação

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em informações do Relatório Final da Comissão Nacional para Reformulação do Ensino Superior (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1985).

A Comissão critica várias dessas modalidades, principalmente quanto a sua eficácia em avaliar a dimensão qualitativa da educação e quanto aos efeitos

formativos que possam trazer. Há observações sobre a inadequação das mensurações centradas apenas em dados quantitativos.

Quanto a quem será o responsável por realizar a avaliação, a Comissão indica quatro agentes avaliativos, conforme a modalidade de avaliação (Quadro 7).

Modalidades	Avaliadores
Autoavaliação	As próprias IES .
Avaliação governamental	Administrações públicas.
Avaliação por parte da comunidade	Pessoas ligadas à profissão ou disciplina acadêmica dos cursos, ou por associações profissionais.
Avaliações independentes	Instituições que não dependem do governo, da comunidade profissional ou das universidades.

Quadro 7 – Modalidades de avaliação

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir de informações do Relatório Final da Comissão Nacional para Reformulação do Ensino Superior (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1985).

A Comissão, além de enfatizar a importância do processo avaliativo, explicita a necessidade de diversidade metodológica e da multidimensionalidade da avaliação, que deve abranger todos os setores e segmentos:

Esta análise buscou mostrar a necessidade e a complexidade técnica e política dos processos avaliativos do ensino superior. Nenhuma das metodologias acima indicada é auto-suficiente, e nenhum dos agentes mencionados pode, sozinho, se encarregar de todo o processo. É necessário, para que o ensino superior brasileiro se desenvolva e melhore seu desempenho, que a idéia de avaliação ganhe corpo entre todas as partes envolvidas e que comece a ser posta em prática sob as mais variadas formas. Será normal, neste processo, que surjam resultados distintos, que em muitos casos refletirão, simplesmente, a pluralidade de valores e perspectivas que coexistem na educação superior do País. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1985, p. 31).

Simon Schwartzman, o relator da Comissão, expressa as reações desencadeadas pela divulgação do documento e destaca focos de resistência:

A oposição ao documento veio tanto da "esquerda" quanto da "direita". De um lado, o texto foi criticado como elitista, por sua insistência na diferenciação institucional, e como autoritário, por não endossar as eleições diretas e paritárias para os cargos de direção universitária. O tratamento especial e diferenciado para a pesquisa universitária, a instituição da avaliação externa, eram outras propostas consideradas elitistas e discriminatórias. A proposta de autonomia financeira das

universidades era também vista como perigosa, tornando as universidades presa fácil das multinacionais, e levando o governo a reduzir seu compromisso financeiro com o ensino público e gratuito para todos.

De outro lado, a oposição veio do Conselho Federal de Educação, de alguns setores ligados à burocracia mais tradicional do Ministério da Educação, e de algumas outras fontes. O Conselho se ressentiu, naturalmente, da proposta de alterar em profundidade suas funções e sua composição; e a idéia de substituir o poder de alocação de recursos da burocracia governamental pela autonomia financeira e a avaliação inter-pares não provocou entusiasmo entre os setores da administração pública acostumados a manter as universidades sob seu controle. As propostas de diferenciação institucional também provocaram críticas dos que, ainda presos aos postulados da reforma de 1968, só viam nelas uma concessão à queda de qualidade do ensino superior dos últimos anos, que deveria, isto sim, ser recuperada. Uma série de artigos e editoriais do jornal *O Estado de São Paulo* criticou a Comissão por ter cedido às pressões das associações de docentes. Segundo este jornal, as propostas de avaliação inter-pares e de maior autonomia somente aumentariam a politização e a perda de qualidade do ensino no país, que estaria precisando de mais, e não menos, controle e centralização.

Havia, finalmente, uma oposição de cunho regional, e outra, institucional; setores ligados às universidades públicas nos estados mais pobres, principalmente do Nordeste, temiam que a ênfase em questões de qualidade e desempenho levaria a uma concentração ainda maior de recursos no centro-sul; e o setor privado não se satisfazia com as qualificações que a Comissão sugeriu para o apoio governamental ao ensino privado. (SCHWARTZMAN, 1988).

Logo após a entrega do Relatório da Comissão, o presidente José Sarney estabeleceu o Decreto nº 92.200, em 23 de dezembro de 1985, instituindo o Programa Nova Universidade, com os seguintes objetivos:

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

I - a melhoria da qualidade do ensino de graduação;

II - o revigoramento das atividades de extensão nas instituições de ensino superior;

III - o fortalecimento dos níveis de integração da universidade com a educação básica; e

IV - a implantação de um sistema de acompanhamento e avaliação das instituições de ensino superior. (BRASIL, 1985).

As metas do Programa de que trata esse Decreto, observadas as linhas prioritárias de ação, seriam fixadas pelo Ministro da Educação e a sua coordenação a cargo da Secretaria da Educação Superior do Ministério da Educação.

Quanto à execução e aos resultados do Programa, a literatura da área não registra informações, embora haja registro de auxílio financeiro, para um projeto de pesquisa desenvolvido em 1985/1986, com fundos do Programa Nova Universidade⁴¹. A ausência de relatórios e informações disseminadas na mídia permite deduzir que o Programa ou não foi implantado ou não atingiu resultados significativos.

Embora sem surtir efeito prático imediato, muitas das recomendações da Comissão foram oficializadas nos últimos anos e permanecem como práticas atuais nas universidades brasileiras, por exemplo: a eleição dos reitores, seguida de lista tríplice e nomeação pela presidência da República; a forma de escolha dos membros do CFE, atual Conselho Nacional de Educação, e a ampliação da representatividade de organismos sociais e de classe no referido Conselho; a busca da otimização dos recursos humanos e materiais das IES via planejamento e definição de unidades de custo.

As ponderações sobre as modalidades e os mecanismos da avaliação da educação superior, também se coadunam, em boa parte, com o atual sistema (SINAES), com exceção da definição do executor principal da avaliação. Já que na proposição da Comissão deveria ser o CFE e atualmente é o INEP, ou seja, o caráter menos centralizador e mais democrático, explicitado na proposta ainda hoje não foi efetivado.

Essa Comissão, porém, colhendo frutos da redemocratização, avança significativamente em relação às comissões anteriores, tanto pela ausência do patrulhamento ideológico e da repressão às idéias contrárias à Ditadura Militar, quanto pela preocupação com a qualidade de ensino vinculada à autonomia das universidades. Observa-se que o caráter unicamente gerencial e empresarial prevalente nos relatórios anteriores é substituído pela indicação da necessidade de otimizar recursos para melhorar a gestão e os serviços oferecidos à comunidade, com fundo público.

⁴¹ Núcleo de Apoio Computacional a Projetos de Máquinas - FINEP Programa Nova Universidade (1985/86). *Descrição*: Implantação de um núcleo computacional para desenvolvimento de softwares voltados para análise de estruturas elementos de máquinas. *Situação*: Concluído; *Natureza*: Pesquisa. *Integrantes*: João Pedro Quirno – Integrante; Adyles Arato Junior - Coordenador. *Financiador(es)*: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

O Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES) foi criado por meio da Portaria nº 100, de 6 de fevereiro de 1986, e instalado pela Portaria nº 170, de 3 de março de 1986, como uma continuidade ao trabalho da Comissão para a Reformulação da Educação Superior. O objetivo do MEC era o de analisar a validade das proposições do Relatório “Uma nova Política para a Educação Superior Brasileira”, pois como afirmam na introdução do Relatório Final produzido pelo GERES:

Do ponto de vista do Ministério da Educação, o relatório constituía importante subsídio, mas era preciso submeter suas numerosas proposições a cuidadoso escrutínio, separando as imediatamente implementáveis de outras que requereriam mudanças maiores nos ordenamentos jurídicos e precisariam por isso de maior estudo para se tornarem factíveis. Muitas das propostas precisavam, também, de discussão mais ampliada, que envolvesse grupos que, **por razões históricas, não tiveram no MEC seu interlocutor habitual nos círculos de governo, em anos recentes, sobretudo a comunidade científica.** (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1986, p.2 , grifo nosso).

O então Ministro da Educação Jorge Bornhausen convocou a comunidade ao debate das proposições, procurando contemplar, especialmente, a comunidade científica⁴², que não se sentiu representada ou ouvida pela Comissão anterior. No relatório final, porém, lamenta-se o pequeno número de contribuições encaminhadas a tempo para o fechamento dos trabalhos do GERES.

Real (2006, p. 28) esclarece os motivos dessa aparente ausência da comunidade científica, que acaba desenvolvendo um projeto paralelo ao do GERES:

O relatório do GERES define o ensino como atividade fundamental do nível superior, contrapondo-se inclusive ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, proposto pela Comissão que o precedeu. Diante desse quadro a comunidade científica, representada nas manifestações constantes nos documentos da SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e ANDES (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior), apresenta um outro projeto que preconiza a indissociabilidade entre ensino e pesquisa como condição para a garantia da qualidade, explicitando uma confrontação de duas concepções de qualidade para o ensino superior.

⁴² Foram convidados ao debate e ao oferecimento de subsídios à Reforma da Educação Superior: a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, a Academia Brasileira de Ciências, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, quarenta sociedades científicas brasileiras, treze associações de ensino e pós-graduação, as associações de docentes, de servidores técnico-administrativos e de estudantes, a Associação Brasileira de Mantenedoras, e os reitores de todas as universidades públicas e particulares.

Almeida Júnior (2004, p. 88) corrobora com essa percepção, observando que no mesmo período em que o GERES apresentou seu Programa de Reformulação do Ensino Superior, a Associação Nacional de Docentes e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras enviaram ao MEC projetos substitutivos. O que trouxe a público as divergências entre esses segmentos, demarcando a existência de “[...] três posições: a do Governo, a dos Reitores e a dos Docentes”.

A análise das proposições do GERES conduz à idéia de que o Grupo foi instituído para conter as proposições mais avançadas presentes no Relatório anterior, é o que se demonstra a seguir.

Ao discutir o Sistema de Educação Superior, o Grupo sustenta a historicidade do papel das IES centrado no ensino e discute a determinação da Lei nº 5.540/1968 em introduzir a indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa. A pesquisa é tratada como elemento estranho à educação superior: “Esta concepção de universidade tomada como natural, esvaziada, portanto, de seu conteúdo histórico, introduz um elemento estranho à tradição de nosso ensino superior: a pesquisa” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1986, p.5).

Outro aspecto criticado pelo Grupo é a tentativa de tornar as IES homogêneas, em razão da heterogeneidade presente nesse meio. Após analisar o contexto em que a referida Lei foi executada, o Grupo considera pertinente manter a diferenciação entre IES isoladas e universidades, observando que a nova legislação deve abandonar a concepção “tradicional” de universidade, que tem suas funções definidas no campo do ensino e da pesquisa.

O documento elaborado pelo GERES retoma os aspectos centrais do Relatório anterior e é estruturado em cinco partes: Sistema da Educação Superior; Autonomia e Avaliação; Conselho Federal de Educação; Gestão da Universidade e Financiamento. Nos anexos constam: a execução de medidas relativas às Recomendações da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior; a relação das contribuições enviadas ao GERES; as contribuições individuais; o Projeto de Lei da Reforma Universitária; e o Anteprojeto de Lei para reformulação do CFE.

Nos comentários do Grupo, toma-se a avaliação da Educação Superior como ponto nevrálgico:

Bom número das propostas não requeriam laboriosas modificações em textos legais, mas podiam ser tratadas no âmbito administrativo, o que já vinha sendo feito em alguns casos antes mesmo da entrega do relatório da Comissão Nacional*. Outras requeriam medidas administrativas de maior abrangência e profundidade, como as relativas à instauração da avaliação -que já se efetua para a pós-graduação- também em nível dos cursos de graduação. O GERES, subscrevendo a filosofia do relatório da Comissão Nacional, encarou esse **ponto como nevrálgico na política da educação superior** e, em estreito contato com a Secretaria da Educação Superior do Ministério, deu todo o apoio às medidas destinadas a estabelecer um sistema de avaliação inter-pares dos cursos e instituições. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1986, p.3, os grifos são meus).

A importância da avaliação é reforçada no item “Autonomia e Avaliação”. O Grupo demonstra a vinculação entre os dois aspectos, na medida em que considera papel do Estado a regulação da qualidade da educação oferecida pelas IES públicas, por ser financiada com recursos públicos. Observa que é insuficiente o controle realizado pelo Estado, já que limitado ao controle burocrático dos meios da máquina pública e não de seus resultados efetivos. Como decorrência da proposta de ampliação da autonomia da gestão universitária, o GERES “[...] propõe que o controle social seja feito a partir de um sistema de avaliação de desempenho”. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1986, p.9).

O sistema de avaliação deveria ser conduzido pela Secretaria de Educação Superior do MEC (SESu/MEC), contando com a colaboração da comunidade acadêmica, por meio das Comissões de Especialistas de Ensino, constituídas pela SESu para cada área do conhecimento, e de outras comissões de consultores.

Na percepção do Grupo, o processo deveria contemplar a avaliação do desempenho institucional e a avaliação da qualidade dos cursos oferecidos. Acentua-se, também, o caráter subsidiário da avaliação na formulação de políticas públicas e a importância de sua divulgação e transparência:

A avaliação de desempenho cumpre papel importante não apenas do ponto de vista do controle social da utilização de recursos, mas também no processo de formulação de políticas e de estabelecimento de normas para o sistema educacional. O sucesso dos procedimentos de avaliação que serão desde logo complementados será elemento fundamental para o

bom desempenho do Conselho Federal de Educação no seu novo papel, assim como dos órgãos executivos do Ministério na execução das normas emanadas daquele colegiado. Todo processo de avaliação exige um período razoável de maturação até que seus procedimentos e metodologia adquiram a confiabilidade indispensável. Por isso, é imprescindível que desde o início o processo seja aberto ao conhecimento público especialmente à comunidade educacional, órgãos do governo e entidades interessadas. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1986, p. 9).

O GERES, como grupo instituído para aprimorar as proposições da Comissão para a Reformulação da Educação Superior e buscar indicadores para sua execução, demonstra, em seu documento final, um caráter mais restritivo e menos democrático, em vários aspectos:

- a) a defesa da manutenção de instituições de educação superior voltadas apenas ao ensino, contrariando o modelo de universidade que deve articular ensino, pesquisa e extensão;
- b) o grupo propõe que o processo de avaliação deve ser conduzido pelo órgão executivo do MEC, a SESu, e não pelo CFE como defendia a Comissão;
- c) nas reformulações do CFE, o grupo defende a não ampliação do número de membros, a redução do tempo de mandato e o processo de escolha dos membros, centralizado no MEC, encarregado de realizar consultas às associações de ensino, pesquisa, pós-graduação e universidades, encaminhando nomes para a escolha pelo Presidente da República;
- d) quanto à escolha dos dirigentes, o grupo considera equivocado confiar essa seleção a processos de eleição direta plebiscitária, em razão da importância da gestão das IES, e propõe a definição de lista tríplice, eleita por colegiado eleitoral especial e nomeação do Reitor e Vice-Reitor, pelo Presidente da República;
- e) em nome da autonomia interna, há a sugestão de que as vagas da carreira do magistério sejam fixadas globalmente pelo MEC, a cada IES. Uma prática que gerou sérias distorções no interior das IES em

razão de que, em boa parte delas, a definição de vagas não passa pela necessidade concreta de cada curso ou departamento, mas pelo poder e força política dos grupos internos.

Sobre os efeitos práticos do GERES, Schwartzman (1988) observa:

As propostas do GERES vieram à luz em meados de 1986, quando a campanha eleitoral daquele ano já se anunciava, e o Ministro da Educação que havia dado início ao processo de discussão, Marco Maciel, já havia se transferido para outras funções. O GERES preparou, além de um documento geral, dois projetos de lei, o primeiro reformulando profundamente a composição e as funções do Conselho Federal de Educação, e o segundo dando uma nova estrutura organizacional ao sistema de universidades federais, incorporando várias das medidas de descentralização, autonomia e responsabilidade que haviam sido recomendadas pela Comissão. O projeto propunha, ainda, mecanismos para a escolha de autoridades universitárias que combinavam a participação da comunidade com o princípio da participação do poder executivo neste processo.

O Ministro da Educação decidiu engavetar o primeiro projeto, que jamais veio à luz, e anunciar que o outro seria encaminhado ao Congresso para aprovação. O anúncio provocou a imediata mobilização das associações de docentes e de estudantes, com ameaças de greve e demonstrações de rua. Diante disto o governo preferiu não enviar o projeto ao Congresso, colocando assim, na prática, uma pá de cal sobre a reformulação do ensino superior brasileiro, anunciada com fanfarras um ano antes.

A ausência de execução imediata das propostas do GERES não retira, porém, sua importância e marcas na história da avaliação das IES, pois, consoantes aos interesses das camadas dominantes, passam a ser aplicadas gradativamente, como explica Almeida Júnior (2004, p. 86).

Na análise do autor, o relatório do GERES antecipa aspectos efetivados por meio do Exame Nacional de Cursos, implementado a partir de 1995, o conhecido “Provão”. O autor assinala, ainda, a convergência entre a discussão sobre os recursos utilizados pelas IES públicas e as políticas restritivas desenvolvidas pelo Estado, a partir dos anos de 1980. E considera que a qualidade proposta para todas as IES, de qualquer natureza, direciona, na verdade, para a questão da expansão desordenada da educação superior, que se estabelece a partir dos anos de 1980. Explicita a articulação entre avaliação, qualidade e acesso:

Podemos pensar que, [...], ao mesmo tempo em que as políticas governamentais formulam ações para a “abertura” do sistema (diversificação e diferenciação), criam mecanismos de controle para o seu crescimento. Na educação superior brasileira, esses mecanismos de controle são comumente chamados de “avaliação de qualidade”, quando na realidade se assemelham mais com o tipo de “controle de mercado” aos moldes de uma visão empresarial.(ALMEIDA JÚNIOR, 2004, p. 88).

É lícito observar que enquanto refreou a expansão das IES públicas, por meio de cortes de verbas, o Estado abriu as comportas ao setor privado, desenvolvendo processos formais de avaliação que não resultaram em efetivo controle da qualidade, mas na sua substancial queda.

Seguem informações sobre os processos avaliativos desenvolvidos a partir dos anos de 1990, entre os quais se destaca o PAIUB, um esforço legítimo das IES em produzir processos voluntários de autoavaliação.

3.3 AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS ANOS DE 1990 E 2000

Neste subitem, serão retratados o PAIUB, o conjunto de avaliações desenvolvido no governo FHC e o SINAES, como experiências mais representativas da avaliação da educação superior nos anos de 1990 e 2000.

3.3.1 O Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB)

Ristoff (2000, p. 37-38) comenta que o movimento docente vem discutindo a avaliação institucional nas IES brasileiras desde 1982, quando a temática foi levantada pela ANDES. Observa-se que embora na década de 1980 tenha havido muita discussão sobre o tema e até reuniões internacionais patrocinadas pelo MEC, não houve efeitos práticos ou concretos nas IES. Salienta-se que as discussões foram refreadas após a lista dos improdutivos do Goldemberg, publicada em 1988. A partir desse momento “[...] a avaliação passou a associada à execração

pública e tornou-se por algum tempo um tabu, um assunto politicamente, pelo menos proibido.” (RISTOFF, 2000, p. 37).

Para Ristoff (2000, p. 38), apenas em 1993 e 1994, as iniciativas da ANDIFES, da Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), dos Fóruns de Pró-Reitores de Graduação e de Planejamento, sobre a avaliação das universidades, tiveram escuta por parte do MEC. Este assumiu papel diferenciado em relação a outros processos já realizados, quando foi condutor das atividades. No caso do PAIUB, o papel foi de articulador, viabilizador e, por fim, de financiador. Para o autor, havia, por parte da equipe do MEC, a clareza de que só seria possível realizar a avaliação institucional e as mudanças com a parceria das universidades.

O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras é originário de uma proposta feita pela ANDIFES ao MEC em 1993. Foi desenvolvido pela Comissão Nacional de Avaliação, assessorada pela SESu. A Comissão era composta de representantes de várias entidades: Fórum de Pró-Reitores de Graduação; Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação; Fórum dos Pró-Reitores de Planejamento e Administração; Fórum de Pró-Reitores de Extensão; ANDIFES; Associação Nacional de Universidades Particulares (ANUP); ABRUEM e a Associação Nacional de Escolas Superiores Católicas (ABESC). (BRASIL, 1993, p. 1). E contava com um Comitê Assessor, formado por representantes de IES brasileiras e da SESu:

- a) Dilvo I. Ristoff (Universidade Federal de Santa Catarina -UFSC);
- b) Eda C. B. Machado de Sousa (SESu/MEC);
- c) Fernando Menezes Campello de Souza (Universidade Federal de Pernambuco-UFPe);
- d) Heloisa Helena Sant’Anna (Universidade Federal de Londrina-UEL);
- e) Isaura Belloni (UnB);

- f) Jacques Velloso (UnB);
- g) Jesus Renato Galo Brunet (Universidade Federal de Santa Maria-UFSM);
- h) José Dias Sobrinho (Universidade de Campinas-UNICAMP);
- i) José Vicente Tavares dos Santos (Universidade Federal de Rio Grande do Sul-UFRGS);
- j) Lina Cardoso Nunes (Universidade Estácio de Sá-UNESA);
- k) Marlene Grilo (Pontifícia Universidade Católica-PUC/RS);
- l) Victor Meyer (UFSC).

Esse grupo produziu, em 1993, o “Documento Básico - Avaliação das Universidades Brasileiras: uma proposta nacional”, no qual explicita: a fundamentação, os princípios, os objetivos, as características, as formas de desenvolvimento da proposta, os indicadores de avaliação, descrevendo detalhadamente as variáveis a serem avaliadas.

Dias Sobrinho (2002a, p.84), ao tratar sobre o PAIUB, explicita, inicialmente, que um programa

[...] é um sistema de idéias, princípios, metas, objetivos, concepções, metodologias, suas práticas correspondentes e os efeitos que produz, enquanto práticas organizadas de comunidades ou grupos humanos. É um conjunto que se pretende articulado, coerente e consistente, ao mesmo tempo teórico e prático. [...] Também não é obra de indivíduos isolados, que agem pontualmente e sem referências. É construído coletivamente com critérios comuns e ao mesmo tempo e no mesmo ato acaba constituindo o grupo social que o conforma. Em outras palavras, um programa é construído por agentes sociais. [...].

Na fundamentação do Documento Básico destaca-se a importância do processo de avaliação como contraponto da proposta institucional da IES, de modo a propiciar: contínuo aperfeiçoamento do desempenho acadêmico; constituir-se como uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária; desencadear um processo

sistemático de prestação de contas à sociedade. A noção de prestação de contas, ou o *accountability*, é justificada pelo fato de a educação ser um bem público, gerido com recursos públicos, o que exige “[...]ser avaliada em termos da eficácia social de suas atividades, bem como em termos da eficiência de seu funcionamento” (BRASIL, 1993, p. 3).

A Comissão pontua alguns princípios básicos para a avaliação, a ação coletiva e participativa, compreendida por meio do: “[...]reconhecimento da legitimidade e pertinência dos princípios norteadores e dos critérios a serem adotados; - envolvimento direto de todos os segmentos da comunidade acadêmica na sua execução e na implementação de medidas para melhoria do desempenho institucional”. (BRASIL, 1993, p.3).

Ristoff (2000, p. 40-51) expõe, também, outros princípios elaborados pelos participantes do PAIUB e que abrangem: globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não-premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade e continuidade. Estes são princípios seguidos até hoje, por IES que participaram de forma voluntária do PAIUB. É o caso de várias IES de Mato Grosso do Sul, que fizeram parte do PAIUB e desenvolvem processos avaliativos desde os anos de 1990. Os mesmos princípios são retomados no Documento Gerador do SINAES.

No Documento Básico, indicam-se como objetivo geral do PAIUB, a análise e o aperfeiçoamento do projeto acadêmico e sociopolítico da instituição, promovendo a permanente melhoria da qualidade e adequação das ações institucionais. Decorrentes desse objetivo geral, a Comissão destaca como objetivos específicos:

1. impulsionar um processo criativo de auto - crítica da instituição, como evidência da vontade política de auto - avaliar-se para garantir a qualidade da ação universitária e para prestar contas à sociedade da consonância dessa ação com as demandas científicas e sociais da atualidade;
2. conhecer, numa atitude diagnóstica, como se realizam e se interrelacionam na Universidade as tarefas acadêmicas em suas dimensões de ensino, pesquisa, extensão e administração;

3. (re) estabelecer compromissos com a sociedade. explicitando as diretrizes de um projeto pedagógico e os fundamentos de um programa sistemático e participativo de avaliação, que permita o constante reordenamento, consolidação e/ou reformulação das ações da Universidade, mediante diferentes formas de divulgação dos resultados da avaliação e das ações dela decorrentes;

4. repensar objetivos, modos de atuação e resultados na perspectiva de uma Universidade mais consentânea com o momento histórico em que se insere, capaz de responder às modificações estruturais da sociedade brasileira;

5. estudar, propor e implementar mudanças no cotidiano das atividades acadêmicas do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão, contribuindo para a formulação de projetos pedagógicos e institucionais socialmente legitimados e relevantes. (BRASIL, 1993, p. 5).

Dias Sobrinho (2002, p.85) descreve como características mais marcantes e identificadoras do PAIUB o fato de ser uma obra coletiva, aberta, que contempla a pluralidade, que cria bases teóricas e práticas coerentes para atingir objetivos socialmente construídos e tem, inequivocamente, caráter pedagógico e formativo.

No Documento Básico, são listadas como características da avaliação, a ser desenvolvida via PAIUB:

- a) caráter institucional, que congrega atividades-meio e atividades-fim;
- b) análise simultânea do conjunto de dimensões institucionais relevantes;
- c) intensa participação da comunidade acadêmica, tanto nos procedimentos e implementação, quanto na utilização dos resultados, constituídos por ações de melhoria da instituição;
- d) articulação da avaliação interna, com a externa, e das dimensões qualitativas e quantitativas em ambas as avaliações;
- e) integração e intercâmbio de experiências de avaliação, no interior de cada IES e entre as IES participantes do programa;

- f) natureza contínua e sistemática que permita aprimoramento e revisão permanentes. (BRASIL, 1993, p. 4-5).

Para desenvolver a Proposta de Avaliação Institucional, que abrange a produção acadêmica, a administração, o ensino e a extensão, a Comissão optou por uma metodologia global que poderia ser iniciada com a avaliação do ensino de graduação e depois, aprofundando-se nas demais áreas.

A sugestão da Comissão é a de agrupar, em quatro dimensões, os aspectos a serem avaliados no ensino de graduação:

- a) fatores relativos às condições para o desenvolvimento das atividades curriculares.[...].
- b) fatores relativos aos processos pedagógicos e organizacionais utilizados no desenvolvimento das atividades curriculares.[...].
- c) fatores relativos aos resultados alcançados do ponto de vista perfil do formando [...].
- d) fatores relativos à formação de profissional crítico habilitado a atender às exigências de contexto social [...].(BRASIL, 1993, p. 6-7).

O Quadro 8 expõe o processo de desenvolvimento da avaliação institucional proposto pelo PAIUB.

Etapas	Aspectos avaliados/Ações	Indicadores		
Diagnóstico	Levantamento amplo de informações	Desenvolvimento da graduação e de seus programas (Iniciação Científica, Monitoria e outros).		
Indicadores relativos ao ensino de Graduação	Devem subsidiar a avaliação interna e externa	Alunos (da instituição; em tempo integral, da graduação); Ingressante; Diplomado ou Concluinte. Docentes (do quadro permanente, substitutos, visitantes); Titulação; Categoria Funcional; Regime de Trabalho. Funcionários (número, nível, área de atividade). Área construída (dados quantitativos e área por tipo de atividade desenvolvida). Acervo Bibliográfico (número de títulos). Produção Acadêmica (a utilizada pela CAPES). Tempo de Conclusão do Curso (cálculo a partir do tempo médio de duração dos cursos da IES). Recursos Alocados (fontes, quantidades de recursos e finalidades).		
Avaliação Interna	Avaliação dos cursos	Condições: corpo docente, corpo técnico-administrativo; infraestrutura; perspectivas utilizadas na definição e na organização do currículo; perfil profissional e perspectivas do mercado de trabalho; estágios; atividades de Iniciação Científica (IC), extensão e monitoria; atratividade dos curso e interação com a área científica, técnica, profissional e com a sociedade em geral	Processos: interdisciplinaridade, formação interdisciplinar, institucionalização, qualidade do corpo docente e sua adequação aos cursos de graduação; avaliação de aprendizagem; estágio; interação universidade/sociedade.	Resultados: capacitação global dos concluintes; preparo para exercer funções profissionais; qualidade do curso; análise comparativa.
	Avaliação de disciplinas	Objetivos da disciplina, plano de ensino, fontes de consulta/bibliografia, procedimentos didáticos, instrumentos de avaliação, conteúdo das avaliações, atividades práticas, condições técnicas.		
	Avaliação do desempenho docente	Desempenho científico - técnico e artístico - cultural nas áreas pertinentes; desempenho didático - pedagógico; aspectos atitudinais e filosóficos; pontualidade do professor e exigência de pontualidade dos alunos.		
	Avaliação do estudante	Base acadêmica, participação, formação ética, realização de tarefas, interesse e presença integral.		
	Avaliação do desempenho técnico-administrativo	Não há indicadores.		
	Avaliação da gestão universitária	Não há indicadores.		
Avaliação Externa	Corpo docente	Titulação, regime de trabalho, carga didática, produção acadêmica e seu impacto no ensino de graduação, rotatividade, endogenia, existência de pós-graduação e seu benefício à graduação, política de capacitação docente.		
	Corpo técnico-administrativo	Número, capacitação, adequação aos cursos.		
	Corpo discente	Oportunidades de pesquisa, bolsas e outros.		
	Infraestrutura	Bibliotecas, laboratórios, oficinas, ateliês, escritórios, consultórios, outros espaços relacionados aos cursos de graduação.		
	Mercado de trabalho	Situação atual e tendências; frentes alternativas; áreas de trabalho potencial na região de influência da IES.		
	Estudos de acompanhamento de egressos	Não há indicadores.		
	Outros aspectos específicos de cada IES	Relativos a especificidades institucionais, regionais, inclusive aspectos conjunturais, tais como padrões salariais, greves, que possam afetar a motivação e desempenho de estudantes e professores.		

Quadro 8 – Etapas, aspectos e indicadores propostos para a avaliação institucional no PAIUB.

Fonte: Quadro criado pela autora a partir das informações disponíveis em: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Comissão Nacional de Avaliação. **Documento básico:** Avaliação das Universidades Brasileiras. Brasília: SESu, 1993.

Dias Sobrinho (2002a, p. 90-95) cita três processos articulados de avaliação fazendo parte do PAIUB: a avaliação interna, a avaliação externa e a reavaliação. A avaliação interna abrange a autoavaliação (os sujeitos se avaliam) e a heteroavaliação (os sujeitos avaliam os outros, as estruturas e as relações existentes na IES). A avaliação externa é realizada por outro grupo de sujeitos, pares da comunidade acadêmica ou representantes de setores organizados da sociedade, que atuam não como pareceristas desligados do processo, mas como agentes do programa de transformação da realidade avaliada. E a reavaliação é uma reflexão crítica sobre os processos desenvolvidos na avaliação. É portanto uma “[...] síntese que articula os estágios anteriores e supera as contradições através de atribuição de novos sentidos ao processo desenvolvido e por desenvolver.[...]” (DIAS SOBRINHO, 2002a, p. 95).

Ao analisar o contexto dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, marcado por processos frustrados de avaliação institucional, ações voltadas ao ranqueamento e às iniciativas intencionais de desqualificar as universidades públicas, Dias Sobrinho relata que um dos grandes méritos do PAIUB foi o de restituir a credibilidade da avaliação. O que permitiu instaurar uma cultura avaliativa desencadeada de forma voluntária:

Essa ampla adesão por parte de instituições de todos os portes e naturezas jurídicas, mesmo daquelas que não podem receber financiamento para as atividades avaliativas, mas querem se beneficiar da experiência coletiva, sugere fortemente que a comunidade acadêmica e científica brasileira está entendendo que a avaliação institucional não deve ser um instrumento para premiar e nem para punir as Universidades, nem para pregar-lhes um selo de qualidade como se faz com empresas comerciais, nem induzir, através de “rankings”, a sociedade a conceber falsas imagens hierarquizadas sobre as instituições. Ao contrário, essa adesão representa a expressão concreta de uma vontade política de as universidades se avaliarem de acordo com uma orientação que leve o conjunto dos agentes universitários a terem uma compreensão integrada e tanto quanto possível integral da instituição. (DIAS SOBRINHO, 2002a, p. 87).

Ristoff (2000, p.38) observa que setenta e uma instituições submeteram projetos à SESu do MEC, aderindo ao PAIUB nos primeiros seis meses de execução do programa.

O PAIUB recebeu a acolhida do governo federal na gestão de Itamar Franco, inclusive com a destinação de verbas para as instituições participantes, mas

foi repudiado na primeira gestão de FHC, que optou pela implantação do Exame Nacional de Cursos, divulgado como Provão.

No final dos anos de 1990, o PAIUB e o seu grupo gestor foram afastados das ações de avaliação promovidas pelo Estado. Dias Sobrinho, ao retomar um texto de 1996, acentua a importância do PAIUB e lamenta a ação que não incorporou as práticas legítimas desenvolvidas pelas IES de maneira voluntária e coletiva:

A decisão de voltar a publicá-lo se explica pelo desejo de registrar a percepção a respeito do PAIUB enquanto este era um Programa ativo e ainda não abafado pelo Exame Nacional de Cursos _ o “Provão” _ e outras práticas avaliativas que foram postas em ação a partir do final de 1996 e vieram a ganhar corpo nos anos seguintes, como parte das reformas da educação superior que pouco a pouco foram implantadas no Brasil. O texto apresenta uma visão bastante otimista do potencial PAIUB precisamente por ser um programa democrático que estava sendo construído socialmente pela comunidade universitária desde meados de 1993, apesar das grandes dificuldades. No primeiro momento, até 1995, esta construção coletiva recebeu o apoio e o respaldo da SESu-MEC. O apoio oficial se enfraqueceu em 1995 e 1996 e praticamente deixou de existir a partir de 1997. Os ajustes propostos posteriormente pela SESu não respeitam os princípios e postulados do PAIUB tal como foi pensado neste texto. Portanto, o PAIUB que ainda consta como uma política oficial quase nada tem a ver com o PAIUB original, de que trato aqui [no texto]. À medida que faltou o apoio oficial e outros procedimentos avaliativos se foram tornando obrigatórios e impondo padrões a serem cumpridos pelas instituições, o PAIUB foi se enfraquecendo na maioria das universidades. Persistem ainda algumas práticas em várias instituições. Entretanto, estas práticas não têm reconhecimento oficial e nem são dadas ao conhecimento público, embora sejam de grande valor para quem as promove. A reflexão teórica tem crescido com grande qualidade. Além disso, o PAIUB resta como saudade e como aspiração. É ainda citado por todos os que defendem uma avaliação democrática e educativa, como um programa que, com os necessários ajustes e aperfeiçoamentos, deveria ser recuperado. (DIAS SOBRINHO, 2002a, p.83-84).

O sentimento de perda e a vontade de recuperar as práticas democráticas desenvolvidas pelo PAIUB são manifestados em inúmeros estudos comparativos entre o Provão e o PAIUB.

No levantamento realizado no banco de teses e dissertações da CAPES, informadas pelos programas de pós-graduação *stricto sensu*, em 2009, observou-se que há 37 trabalhos com o tema Exame Nacional de Cursos – Provão; 29 sobre o PAIUB e 275 sobre Avaliação Institucional de Universidades.

As pioneiras nos estudos sobre avaliação institucional são a PUC/SP, a UFRJ e a UFSC, em 1996, mas o predomínio dos trabalhos ocorre a partir de 2000 (79%). As datas são marcantes, pois embora a base de dados contenha trabalhos a partir de 1987, apenas em 1995 foi publicada a Lei n.º 9.131, que implantou o Sistema Nacional de Avaliação – SNA, e com ele o Exame Nacional de Cursos, seguido da Análise das Condições de Oferta, por meio das visitas das comissões de especialistas designados pelo Ministério da Educação. O aumento dos estudos, a partir de 2000, deve-se, provavelmente, à possibilidade de análise do ENC e do SNA como um todo, a partir da discussão das políticas públicas neoliberais do Estado brasileiro e sua influência sobre as políticas públicas no ensino superior.

O tema mais discutido nos estudos, explícita ou implicitamente, foi a análise comparativa entre o modelo de avaliação proposto pelo PAIUB e o modelo definido pelo Estado a partir da implantação do Sistema Nacional de Avaliação, com destaque para o ENC. Vários estudos não indicam claramente os nomes dos programas, mas pontuam o confronto entre modelos de avaliação participativos e formativos e modelos baseados na quantificação e no controle. Em quatro estudos, sugere-se a retomada do PAIUB.

Esses estudos foram realizados, em sua maioria, em instituições que vivenciaram o PAIUB ou por orientandos dos idealizadores do Programa. Depois das restrições impostas pelo governo federal, o grupo precursor do PAIUB construiu vários espaços de discussão e de resistência, entre os quais se destacam a Revista Avaliação e a Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (RAIES).

Os princípios do PAIUB só serão retomados nos anos de 2000, dando origem ao SINAES.

3.3.2 Avaliações da Educação Superior nos Governos de Fernando Henrique Cardoso

A Lei nº 9.131/1995⁴³ revogou uma parte da Lei 4.024/1961, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, extinguiu o Conselho Federal de Educação e criou do Conselho Nacional de Educação. Foi também a primeira medida concreta da gestão de Fernando Henrique Cardoso, no que se refere à realização da avaliação nas instituições de Educação Superior.

A avaliação das IES, descrita nos artigos 3º e 4º da referida Lei, é posta como avaliação periódica de instituições e cursos, acentuando a obrigatoriedade de exames nacionais para aferir o desempenho dos formandos dos cursos, ou seja, o Exame Nacional de Cursos, o Provão:

Art. 3º Com vistas ao disposto na letra *e* do § 2º do art. 9º da Lei nº 4.024, de 1961, com a redação dada pela presente Lei, o Ministério da Educação e do Desporto fará realizar avaliações **periódicas das instituições e dos cursos de nível superior**, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

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

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

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

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

⁴³ Editada inicialmente como Medida Provisória nº 1.150, publicada em 26 de outubro de 1995.

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

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

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

Art. 4º Os resultados das avaliações referidas no § 1º do art. 2º serão, também, utilizados pelo Ministério da Educação e do Desporto para orientar suas ações no sentido de estimular e fomentar iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, principalmente as que visem a elevação da qualificação dos docentes. (BRASIL, 1995, grifo nosso).

O Provão recebeu inúmeras críticas de vários setores da sociedade, especialmente das IES públicas e das associações de classe vinculadas à educação⁴⁴, em função de seu caráter restrito e de ranqueamento. Em 2002, foi publicado um número temático na Revista Educação & Sociedade, sobre as ações desenvolvidas pelo então Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, destacando em seu Editorial, entre os inúmeros problemas, a reação negativa da comunidade universitária ao Provão:

No ensino superior, área diretamente sob sua responsabilidade, o governo federal introduziu diversas medidas e também enfrentou reações tais que impossibilitaram a implementação plena de seu projeto para o setor. Detendo-nos apenas nas mais conhecidas, instituiu o Provão, que supostamente serviria de instrumento de pressão para o aperfeiçoamento das instituições privadas de ensino, mas enfrentou boicote considerável por parte dos estudantes, notadamente do setor público.[...]. (CAMARGO et al., 2002, p. 9).

As reações de boicote (acadêmicos de várias instituições negaram-se a participar do ENC) e protestos fizeram com que o Ministério revisse a proposição inicial da avaliação, limitada ao Provão, ampliando-a com elementos complementares, por meio do Decreto nº. 2.021, publicado em 10 de outubro de 1996. Ele detalha os focos da avaliação, abrangendo cursos (graduação e pós-graduação) e instituições (gestão, ensino, pesquisa e extensão):

⁴⁴ Ver textos de Rothen (2002); Cunha (2003, p. 49-52); Gomes (2002;2003); Verhine, Dantas e Soares (2006); Souza e Oliveira (2003).

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

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

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

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

IV - avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento. (BRASIL, 1996e).

Há, também, a definição de indicadores de avaliação, a maioria deles compatíveis com os apresentados no Documento Básico – Avaliação das Universidades Brasileiras, documento gerador do PAIUB:

Art. 3º Os indicadores de desempenho global referidos no inciso I do art. 1º serão levantados pela Secretaria de Avaliação e Informação Educacional - SEDIAE e compreenderão:

I - taxas de escolarização bruta e líquida;

II - taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso;

III - taxas de evasão e de produtividade;

IV - tempo médio para conclusão dos cursos;

V - índices de qualificação do corpo docente;

VI - relação média alunos por docente;

VII - tamanho médio das turmas;

VIII - participação da despesa com ensino superior nas despesas públicas com educação;

IX - despesas públicas por aluno no ensino superior público;

X - despesa por aluno em relação ao Produto Interno Bruto - PIB por habitante nos sistemas público e privado;

XI - proporção da despesa pública com a remuneração de professores. (BRASIL, 1996e).

O mesmo Decreto afirmava a necessidade das Comissões Externas de Avaliação levarem em consideração toda a sorte de avaliações relativas à instituição (Art.4º, parágrafo único), bem como instituiu a SESu como o órgão que dirigiria os processos de avaliação, consolidaria e compatibilizaria os vários resultados (Art. 8º):

Parágrafo único. A comissão externa referida no caput deste artigo levará em consideração a auto-avaliação realizada pela própria instituição, as avaliações dos cursos realizados pelas comissões de especialistas, os resultados dos exames nacionais de cursos, a avaliação da pós-graduação conduzida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e a análise dos indicadores de desempenho global realizada pela SEDIAE.[...].

Art. 8º Os resultados dos vários procedimentos de avaliação serão consolidados e compatibilizados pela SESu. (BRASIL, 1996e).

Logo após a publicação do Decreto, foi instituída a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Superior nº 9.394/1996, que explicitou o caráter regulatório da avaliação, por meio do artigo 46, regulamentado pelo Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997⁴⁵.

Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

§ 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em desc credenciamento.

§ 2º No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências. (BRASIL, 1996f).

Embora tenha observado alguns elementos presentes no PAIUB, as iniciativas da avaliação no governo FHC foram marcadas pelo Provão, pela ênfase no

⁴⁵ Este Decreto foi revogado pelo Decreto nº 2.306, de 19.8.1997, que, por sua vez, foi revogado pelo Decreto nº 3.860, de 9.7.2001, que foi revogado pelo Decreto nº 5.773 de 9.5.2006, conhecido como Decreto-ponte e que está em vigência atualmente, deliberando sobre as funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e dos cursos de graduação e sequenciais.

ranqueamento, amplamente divulgado pelo então ministro Paulo Renato de Souza. As informações não só foram veiculadas na mídia em geral, mas por meio de um periódico específico para tal fim, a “Revista do Provão”, publicada pelo INEP/MEC. Em sua terceira edição, o Editorial, sugestivamente intitulado “Aprendendo a aprender”, trazia as seguintes informações:

Esta é a terceira edição da Revista do Provão. Ela permite constatar que, passada a apreensão inicial, o Exame Nacional de Cursos ganhou raízes, é bem aceito e trouxe novo oxigênio para as nossas universidades. Corpos docente e discente uniram-se, deixaram de lado os silêncios cúmplices e transformaram-se em atores na luta pela melhoria da qualidade de ensino no Brasil.

Passados apenas dois anos da primeira edição, é possível fazer uma revista mostrando os resultados práticos do Provão. Ela é parte de todo um processo que tem o Exame Nacional de Cursos como centro gerador das modificações nos cursos de graduação, promovendo uma grande mexida no ensino superior. (REVISTA DO PROVÃO, 1998, p.5).

Em vários outros volumes da Revista, o teor das reportagens é sempre o mesmo: o destaque aos benefícios do Provão e o fato de ser um programa consolidado, gerador da melhoria da qualidade de ensino na educação superior, o que se contrapõe com as críticas e reivindicações das associações de pesquisa e publicações em periódicos científicos.

Oliveira, Fonseca e Amaral (2006, p. 76), ao questionarem o uso dos resultados das avaliações em larga escala na Educação Superior, analisam o caso específico do Provão:

O estudo produzido pela Comissão Especial de Avaliação (BRASIL. MEC/INEP, 2003) indicava que o Exame Nacional de Cursos (Provão) era desvinculado de outros processos avaliativos, sendo que a divulgação de resultados se dava por via da mídia, enfatizando principalmente comparações entre as instituições. Na verdade, atendia-se mais à construção da reputação institucional do que à qualidade do ensino. Segundo o estudo, o Provão desconsiderava o trabalho e o desenvolvimento institucional, assim como o perfil acadêmico do estudante, impedindo, assim, a aferição do valor agregado pela instituição aos conhecimentos e habilidades dos seus estudantes ao longo do tempo, considerando as peculiaridades regionais, locais e institucionais.

O fato é que as políticas implantadas na gestão de Paulo Renato de Souza trouxeram visibilidade aos processos de avaliação, em especial os de larga escala, como observância explícita dos programas e metas previstos nos PPAs, algo já

demonstrado em subitens anteriores. O choque de gestão e o planejamento estratégico foram processos presentes não apenas no MEC, mas também nos outros ministérios, como parte dos planos de governo, reflexos da ofensiva neoliberal no Brasil, nos anos de 1990. Talvez o diferencial na pasta da Educação tenha sido a habilidade do Ministro em utilizar a mídia e gerar polêmicas que mobilizaram a sociedade, principalmente com o Provão.

Os resultados concretos dessas políticas situam-se na expansão do acesso, essencialmente via ensino privado, e uma visão deturpada para a massa da população sobre o real desempenho dos formandos nas universidades. A dissociação dos âmbitos da avaliação e a centralidade no Provão também geraram esvaziamento de práticas de autoavaliação que vinham sendo realizadas em algumas IES a partir do PAIUB.

O SINAES nasce como uma proposta alternativa ao Provão e com intuito de superar suas falhas, o que é discutido a seguir.

3.3.3 O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)⁴⁶

No início da gestão de Luís Inácio da Silva, muito se falou sobre a manutenção ou extinção do Provão e as discussões no Ministério da Educação geraram diferentes informações. O então Ministro da Educação, Cristóvam Buarque, chegou a considerar a possibilidade de manter o Provão⁴⁷, acrescentando elementos sugeridos pela Comissão Especial de Avaliação, coordenada por José Dias Sobrinho⁴⁸ e composta de técnicos da SESu, do INEP, vários professores de IFES,

⁴⁶ Como o SINAES já foi descrito em vários itens deste trabalho, aqui serão apresentados dados sobre sua origem, aspectos legais e, especialmente, a participação dos vários setores da sociedade em sua elaboração.

⁴⁷ Ver sobre o assunto Rothen e Schulz (2005).

⁴⁸ Professores Dilvo Ilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Hégio Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (CAPES), Isaura Belloni (UnB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Junior (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

que haviam participado do PAIUB e acadêmicos – em menor proporção – representando a UNE. A CEA foi instituída no dia 28 de abril de 2003, designada pela Portaria MEC/SESu nº 11, com prazo de 120 dias para conclusão dos trabalhos. Ao longo desse período a CEA ouviu, inúmeras entidades⁴⁹, em audiências públicas.

No documento gerador do SINAES, a CEA identifica as principais convergências e divergências manifestadas pelas entidades participantes das audiências públicas. Entre as convergências acentua:

- a) o reconhecimento do papel do Estado em garantir a qualidade do ensino superior e a importância da avaliação institucional contínua como meio para aprimoramento da oferta de formação em nível superior;
- b) o acerto da SESu/MEC na criação da CEA e no processo participativo das audiências públicas;

Costa e Rodrigo da Silva Pereira, representando a União Nacional de Estudantes (UNE). Daniel Ximenes foi o coordenador executivo, assessorado por Adalberto Carvalho, ambos os professores da SESu e contou ainda com a colaboração especial de Teófilo Bacha Filho do Conselho Estadual de Educação do Paraná.

⁴⁹ A lista de entidades ouvidas abrangeu: Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (Andifes), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Conselho de Reitores das universidades Brasileiras (Crub), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu), Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Concefets), Associação Brasileira de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem), Fórum Nacional de Extensão e Ação Comunitária das Universidades e Instituições de Ensino Superior Comunitárias, Fórum de Conselhos Estaduais de Educação, Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (Forplad), Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc), Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), Associação Nacional de Faculdades e Institutos Superiores (Anafi), União Nacional dos Estudantes (UNE), Fórum Nacional de Pró-Reitores de Graduação (Forgrad), Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação, Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras, Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Economia (Ange), Associação Brasileira de Ensino Odontológico (Abeno), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Brasileira de Ensino de Engenharia (Abenge), Sociedade Brasileira de Matemática (SBM), Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (Angrad), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), Sociedade Brasileira de Educação Matemática (SBEM), Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), Sociedade Botânica do Brasil (SBB), Associação Brasileira de Ensino Profissional (Asbrepo), Sociedade Brasileira de Psicologia (SBP), Associação Brasileira de Engenharia e Urbanismo (Abeau), Associação Brasileira de Enfermagem (ABEn), Sociedade Astronômica Brasileira (SAB), Associação Brasileira de Ensino Médico (Abem), e Fórum das Executivas e Federações de Cursos.

- c) a concepção de avaliação como processo contínuo de aperfeiçoamento institucional, que fortalece o sistema de ensino superior brasileiro e cria um padrão comum mínimo para o ensino, a pesquisa e a extensão, estimula o desenvolvimento de uma cultura de avaliação e constitui uma forma de prestação de contas à sociedade;
- d) a ênfase na avaliação como trabalho coletivo e participativo de toda a comunidade acadêmica, que valoriza o planejamento interno de cada instituição e envolve a comunidade externa;
- e) o formato da avaliação abrangendo avaliações internas contrapostas e complementadas pela avaliação externas periódicas, ambas as avaliações subsidiando o processo de planejamento e replanejamento institucional e fortalecendo os projetos acadêmicos e pedagógicos;
- f) o respeito às especificidades institucionais e particularidades das áreas de conhecimento e de formação profissional, articulando as dimensões ética, política, técnica e científica;
- g) quanto à dinâmica da avaliação, há concordância que a avaliação institucional externa e interna devam voltar-se aos cursos e instituições, como duas instâncias a serem avaliadas com dinâmicas próprias, que requerem a avaliação por comissões interdisciplinares, no primeiro caso, e de pares no segundo, com relatórios específicos a serem consolidados em um relatório único – referência para a reavaliação institucional ou meta-avaliação.

A CEA destaca os seguintes dissensos:

- a) há adeptos do formato gerencialista e individualizado instituído pelo MEC, expresso pelo ENC, a ACE e o Censo da Educação Superior, embora quase todos entendam ser necessária a reestruturação dos mesmos ;

- b) algumas entidades ouvidas consideram a comparabilidade entre cursos de uma mesma área e a transparência dos resultados – permitidos pelo ENC e a ACE, aspectos positivos e que a articulação entre o ENC e a ACE, se efetivada, permitiria a apreender as condições reais do ensino;
- c) várias entidades consideraram essencial a extinção imediata do ENC e a necessidade de revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais e da carga horária mínima dos diferentes cursos (SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2004, p.74-77).

Ainda durante a elaboração do SINAES, a proposta suscitou amplas discussões em razão da extinção do Exame Nacional de Cursos, considerado como marco da administração anterior. Esses conflitos foram registrados em artigo do O Estado de S. Paulo:

Nem Provão, nem Sinaes. O sistema de avaliação do ensino superior que será posto em prática pelo Ministério da Educação deverá ter características do Provão associadas a sugestões feitas pela Comissão Especial de Avaliação Superior. A nova proposta será apresentada pelo ministro da Educação, Cristovam Buarque, nos próximos dias.

A avaliação do aluno por provas e a divulgação de um ranking das escolas deverão ser mantidos, mas com algumas alterações. “Não será o fim do Provão, mas sua evolução”, disse Buarque depois de um debate organizado pelo ministério para discutir o sistema de avaliações. O ministro considera fundamental a divulgação de um ranking. Mas os conceitos serão um pouco mais complexos do que o sistema atual.

“Ficou claro que as duas propostas não são antagônicas. Há pontos convergentes e sugestões que, se adotadas, podem melhorar a avaliação”, disse Buarque. Participaram do encontro de ontem, Eunice Durhan, ex-secretária do Ensino Superior do MEC, defensora do Provão, e José Dias Sobrinho, presidente da Comissão Especial de Avaliação do Ensino Superior. Sobrinho apresentou há duas semanas a proposta da adoção do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

“Eunice admitiu que o sistema pode ser melhorado, com a adoção de outras formas de avaliação”, afirmou o ministro. Sobrinho, por sua vez, reconheceu que o teste para avaliar o desempenho do aluno pode ser feito.

O debate, porém, também mostrou as grandes divergências entre os dois sistemas. Eunice fez um apelo para que o sistema não acabasse e criticou a proposta do Sinaes. Para ela, o novo sistema dificultaria o acesso a informações sobre as faculdades. “Ela não leu nosso documento”, rebateu

Sobrinho. “O Provão é um sistema enviesado, que provoca deturpações incríveis na avaliação.”

Ontem, integrantes da União Nacional dos Estudantes (UNE) fizeram um ato em frente ao MEC marcando o fim do Provão e atearam fogo a um caixão para simbolizar a “morte” do sistema. (CRISTOVAM..., 2003).

O embate de forças se deu, claramente, entre Eunice Durham, como defensora do Provão e das políticas explicitamente neoliberais desencadeadas na gestão de Paulo Renato de Souza, e Dias Sobrinho, precursor da autoavaliação universitária na UNICAMP, um dos principais estruturadores do PAIUB e presidente da CEA.

No dia 2 de setembro de 2003 foi proposta uma nova estrutura de Avaliação da Educação Superior, que chegou a ser apresentada em uma audiência pública no Plenário da Comissão de Educação do Senado. A proposta previa a expansão da avaliação que deixaria de ser baseada apenas nas provas dos estudantes universitários, e era resultado de quatro meses de estudos e debates realizados pela Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior. O Ministério da Educação (BRASIL, 2003b) divulgou a apresentação da nova proposta, destacando que:

Além de analisar a capacidade de aprendizagem do universitário e dos processos de ensino desenvolvidos pelas universidades, o novo sistema vai considerar dois outros critérios: a capacidade institucional (oferta de programas de pós-graduação, instalações físicas e plano de cargos e salários, por exemplo) e a responsabilidade social (se o conteúdo dos cursos contribui para a solução dos problemas da sociedade brasileira e se a instituição mantém cursos de graduação à distância).

Para cada um dos quatro itens, o Ministério da Educação (MEC) vai instituir um indicador para compor o Índice do Desenvolvimento do Ensino Superior (IDES). Este índice definirá o conceito da universidade ou faculdade.

O Ministério da Educação também vai criar um Protocolo de Compromissos a ser cumprido pela direção do curso e da instituição. O objetivo é superar falhas, insuficiências e dificuldades identificadas durante o levantamento. “O documento fará parte do relatório final de avaliação”, afirma o ministro Cristovam Buarque. “Caso as metas não sejam cumpridas num prazo de três anos, o curso poderá ser fechado ou o vestibular suspenso”, ressaltou. Outra mudança importante. Os alunos passarão a fazer duas provas, no início e no final do curso. O conteúdo do exame também será modificado. O MEC sugere que 70% da prova sejam sobre conhecimentos específicos da área. Os outros 30% deverão testar as habilidades do aluno de assimilar novos conhecimentos. Nos cursos com poucos alunos, todos irão fazer o exame. Naqueles com muitos estudantes matriculados, a avaliação será baseada numa amostragem.

Nessa proposta era previsto o Índice do Desenvolvimento do Ensino Superior (IDES), desenvolvido a partir de quatro indicadores parciais: de ensino, de aprendizagem, de capacidade institucional e de responsabilidade, sendo atribuído a cada curso e a cada IES. No documento divulgado pelo MEC, acentua-se:

A construção do IDES não apresenta qualquer dificuldade, na opinião de estatísticos que participaram da elaboração e da análise de índices similares, como o IDH. O **Índice do Desenvolvimento do Ensino Superior** é um salto de qualidade na avaliação realizada até aqui, e por isso será utilizado pelo MEC em suas análises, classificações e medidas regulatórias, que incluem o credenciamento e o descredenciamento de cursos e instituições. Ao divulgar todas as informações de forma transparente (salvo a privacidade de cada aluno e professor), o MEC oferecerá condições, àqueles que assim desejarem, de limitarem sua avaliação ao exame aplicado aos alunos, como já acontecia com a nota do *ENC*, mesmo sabendo que essa avaliação não aproveita toda a riqueza do novo sistema. (BRASIL, 2003b, grifos do autor).

O IDES não foi implantado de imediato. Em 2005, foi instituído o Indicador de Diferença entre os Desempenhos observado e esperado (IDD), atrelado ao ENADE e, em 2008, aplicado o Índice Geral de Cursos das Instituições (IGC), com algumas das características previstas para o IDES, o que será discutido mais à frente.

Após a apresentação, o debate e as modificações sugeridas pelos parlamentares, a proposta foi encaminhada à Casa Civil, para então se transformar em projeto de lei. A perspectiva do ministro Cristovam Buarque era a de aprovar esse projeto até o começo de 2004, para adotar o novo sistema nas avaliações de 2005. Mesmo com a demissão do ministro, o processo não sofreu descontinuidade e no final de 2003, já com Tarso Genro assumindo a pasta da Educação, foi editada a Medida Provisória (MP) nº 147, que instituía um novo sistema de avaliação, denominado: Sistema Nacional de Avaliação e Progressão do Ensino Superior (SINAPES).

A MP foi duramente criticada, por instituições públicas e privadas, em razão do caráter impositivo – via medida provisória - da instituição do novo sistema, bastante contrário ao processo participativo desencadeado pela CEA.

Para Rothen e Schulz (2005, p. 8), a MP 147 fortalecia o MEC e o INEP como principais avaliadores das instituições, mas era dúbia ao definir a atribuição de

divulgar os resultados e omissa na definição da competência de avaliar a pós-graduação, entre outros problemas.

Após novas audiências públicas, e revisão do projeto de Lei de Conversão da MP, o projeto foi aprovado pelo Congresso Nacional e foi instituído o SINAES, por meio da Lei nº 10.861, sancionada pelo presidente da República, em 14 de abril de 2004.

O documento gerador apresentado pela CEA, em 2003, pouco foi alterado em sua versão final em 2004. Estruturado em duas partes, apresenta na parte I, o histórico do marco legal e dos procedimentos de verificação e avaliação da educação superior no país e, na parte II, estabelece a proposta para uma política de avaliação da educação superior – o SINAES.

As diretrizes do novo sistema, fundado no princípio de que a educação é direito de todos e bem público e que a missão pública da Educação Superior implica a formação de cidadãos, comprometidos com um projeto do país, profissional e cientificamente competentes, abrangem:

- a) transformação na Educação Superior brasileira para corresponder mais diretamente aos anseios da sociedade por um país democrático, cujos cidadãos participem ativamente na definição dos projetos de seu desenvolvimento;
- b) preservação dos valores acadêmicos fundamentais, como a liberdade e pluralidade de idéias, que se manifestam no cultivo da reflexão filosófica, das letras e artes e do conhecimento científico;
- c) valorização das IES como instituições estratégicas para a implementação de políticas setoriais nas áreas científica, tecnológica e social;
- d) afirmação do papel irrenunciável do Estado na constituição do sistema nacional de Educação Superior, comprometido com a melhoria de sua qualidade, tendo as universidades públicas como referência do sistema;
- e) credenciamento periódico das instituições públicas e as privadas de qualquer natureza – particular, comunitária, confessional ou filantrópica, mediante processo de avaliação que integra a presente proposta (SINAES), ao qual se dará sempre ampla publicidade.
- f) valorização da missão pública no âmbito local, regional e nacional através de um sistema de avaliação que tenha como principal objetivo a

melhoria da qualidade acadêmica e da gestão institucional. Este sistema será coordenado por uma Comissão de alto nível e reconhecimento nacional, com autonomia no âmbito de sua competência. Desse processo avaliativo, articulado com mecanismos regulatórios do Estado, decorrem ações de fomento e medidas de natureza corretiva e planos de expansão qualificada que assegurem o desenvolvimento da Educação Superior em patamares compatíveis com metas de curto e longo prazo, de acordo com diagnósticos de necessidades nacionais e regionais, de avanço de conhecimento e de atuação acadêmico profissional. (SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2004, p. 8-9).

No que tange à operacionalização do sistema, o “SINAES: As bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior”, previa:

- a) **realização da autoavaliação da instituição** – abrange o autoestudo, desenvolvido pela comunidade educativa da IES, com base em roteiro mínimo elaborado pela CONAES e apoio da comunidade externa, tanto de outras IES quanto de setores da sociedade organizada. O desenvolvimento do Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (PAIDÉIA) e o uso de instrumentos de informação: cadastro e censo da Educação Superior;
- b) **realização da avaliação externa** - organizada pela CONAES e realizada mediante a análise do relatório de autoavaliação. A quantidade de membros e o formato da comissão avaliadora depende do tamanho e dos perfis das IES. No caso de instituições de grande porte podem ser designadas várias comissões constituídas por áreas de conhecimento. As comissões de avaliação externa são designadas pela CONAES para cada instituição/área/curso;
- c) **meta-avaliação** – análise dos processos de autoavaliação e avaliação externa desenvolvidos pelas IES e pelo MEC, com recomendações da CONAES.

O PAIDEIA requer mais detalhamentos, pois representa, na proposta, a reação ao Exame Nacional de Cursos (ENC) – o Provão: “[...] o Paideia deve ser dotado de uma racionalidade formativa para que efetivamente propicie elementos de

reflexão e análises, sem a conotação mercadológica e competitiva, e sem dar margem ao estabelecimento de *rankings*.” (SINAES, 2004, p. 111).

Voltado para cada área de conhecimento e não para o curso, o PAIDEIA prioriza a avaliação do desenvolvimento dos processos formativos e as dinâmicas artísticas, científicas e tecnológicas de cada área do conhecimento. Necessariamente articulado aos outros instrumentos avaliativos do SINAES e inserido em uma percepção de avaliação de caráter global e formativo, tem como principais interlocutores os estudantes e objetiva contribuir para a compreensão e melhoria da realidade educacional, extrapolando a mera verificação de rendimento.

Em termos de operacionalização, previa-se a aplicação do PAIDEIA para grupos amostrais de estudantes, em pelo menos dois diferentes momentos do percurso dos estudantes no curso. O foco avaliativo seriam questões relativas ao domínio de aprendizagens e habilidades dos estudantes e as: “[...] reflexões para a apreensão das relações entre as aprendizagens e os processos que os produzem ou dificultam. Os estudantes não demonstrarão somente seu desempenho acadêmico, mas farão ilações sobre como esse desempenho foi produzido, qualificando a evidência da aprendizagem”. (SINAES, 2004, p. 112).

A Figura 1 indica os elementos que compõem o SINAES, seu fluxo e inter-relações. O fluxo demonstra claramente que (1) o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da IES e a autoavaliação (que inclui as bases de informações e o PAIDEIA), baseada nas proposições do PDI, são o ponto de partida e o centro do processo avaliativo, seguido pela (2) análise do relatório de autoavaliação por parte da CONAES e a instituição ou não, mediante juízo da CONAES, de Comissão externa para avaliação *in loco*, que utiliza entrevistas, da observação e da análise de documentos para realizar a avaliação. A depender da complexidade e tamanho da IES são designadas subcomissões por área ou curso. É feito o (3) cotejamento da análise da comissão com a IES e na sequência emitido relatório (4), encaminhado à CONAES para análise (5) e emissão de parecer conclusivo (6), que será repassado para fins de (7) regulação do MEC e CNE, no caso das instituições atendidas pela esfera da União, e dos órgãos dos sistemas estaduais para as instituições desse âmbito.

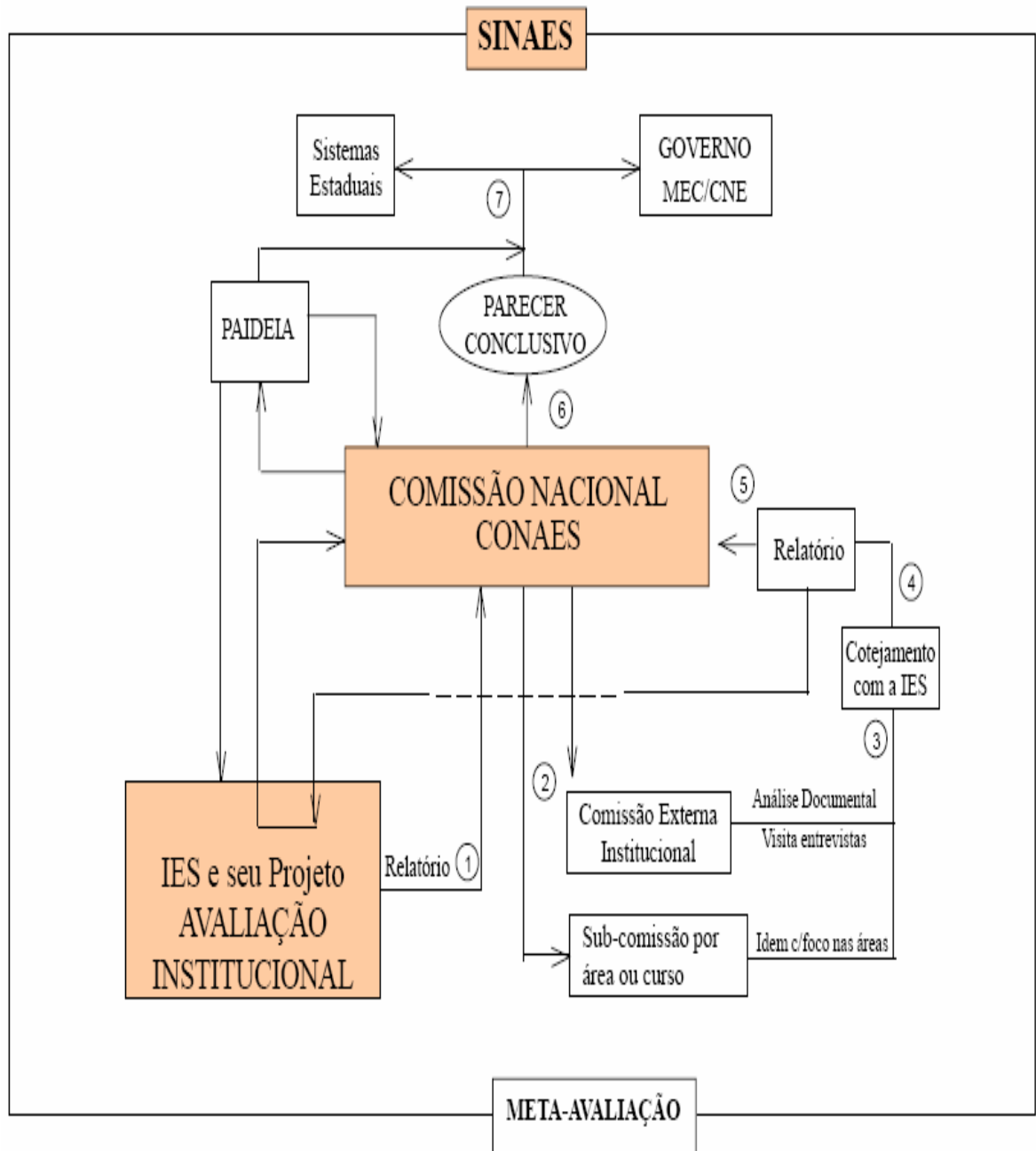


Figura 1 – Fluxo do SINAES

Fonte: SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. Bases para uma nova proposta de Avaliação da Educação Superior. Brasília, mar. 2004.p.92.

No texto, os membros da CEA acentuam a existência de duas concepções e práticas: “[...]uma comprometida com a transformação acadêmica, em uma

perspectiva formativa/emancipatória; a outra mais vinculada ao controle de resultados e do valor de mercado, com visão regulatória”. (SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2004, p. 19). Criticam a concepção eminentemente regulatória, mas ponderam que essas práticas, embora não antagônicas, apresentam naturezas e ênfases diferenciadas, gerando práticas igualmente diferentes. Propõem, então, um sistema que combine regulação e avaliação educativa emancipatória.

Este é um nó górdio do SINAES que conduz ao ponto central de discussão deste estudo, pois, teoricamente, a proposta defende a possibilidade de, a partir daquele momento, o Estado antes neoliberal, a sociedade civil e as IES compartilharem a responsabilidade da avaliação das instituições de educação superior, garantindo, concomitantemente, regulação e emancipação.

No âmbito da proposta situa-se, desde a apresentação, o vínculo entre a percepção de Estado e a percepção de avaliação a ser adotada nas políticas públicas. E aposta-se, portanto, em uma mudança de rumo da percepção e das práticas de um Estado neoliberal, para o seu oposto, com a eleição do novo presidente.

A proposta do SINAES, publicada em 2004, que defende a avaliação de caráter formativo e democrático, sofre os primeiros abalos com a publicação da Lei nº 10.861/2004, pois, ao contrário da proposta, acentua o caráter regulatório.

Rothen e Schulz (2005), durante a 28ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), são os primeiros a evidenciar as diferenças entre a Proposta do SINAES e a Lei, ancorados em dúvidas nascidas na reunião anterior da ANPEd, quando membros do Grupo de Trabalho de Política da Educação Superior manifestaram críticas quanto às diferenças entre os dois documentos. Os autores demonstram que há diferenças conceituais e de pressupostos entre a Lei – de ótica regulatória e controladora e a Proposta do SINAES – de caráter formativo.

No Quadro 9 é feita uma análise comparativa entre as informações centrais do documento gerador do SINAES e as proposições na Lei nº 10.861/2004.

ASPECTOS	Propostas do SINAES (2004)	Lei nº 10.861/2004
Pressupostos do SINAES	Sistema de avaliação baseado em ideias de solidariedade intra e interinstitucional, sendo contrário à ideologia da competitividade, da concorrência e do sucesso individual. A educação é vista como bem social e não como mercadoria.	O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de Educação Superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.
Função da avaliação	Regulação das IES por parte do Estado e ação formativa. Autoconhecimento para aumento do engajamento profissional, para emissões de juízos de valor e articulação de ações de melhoramento, tanto das pessoas envolvidas, quanto da instituição. A função regulatória é separada da função de avaliação.	Regulação das IES por parte do Estado.
Função dos órgãos centrais ⁵⁰	A CONAES tem caráter consultivo, deliberativo e executivo e divulga os resultados da avaliação. Deve instituir, coordenar e supervisionar o SINAES. A SESu coordena e executa a atividade regulatória (autorização de cursos, reconhecimento de cursos, credenciamento, credenciamento de instituições).	A CONAES coordena e supervisiona a avaliação, o INEP é o órgão executor e a divulgação dos resultados fica a cargo do MEC. Há perda significativa do caráter participativo com o esvaziamento de funções da CONAES.
Objeto da avaliação	O foco central é a instituição, seu trabalho pedagógico e científico, sua infraestrutura e sustentabilidade para pô-los em funcionamento.	Instituições, cursos e desempenho dos estudantes.
Objeto da regulação	Instituições, cursos e desempenho dos estudantes.	Instituições, cursos e desempenho dos estudantes.
Objetivos da avaliação institucional	Autoconhecimento da instituição, levantamento de suas fortalezas e deficiências	Identificar o perfil da instituição e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando dez dimensões

⁵⁰ Essas funções são redefinidas por meio do Decreto nº 5.773 de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos superiores de graduação e sequenciais do sistema federal de ensino.

		institucionais.
Metodologia	<p>1) Inicia-se com a autoavaliação institucional, que articula: autoestudo organizado segundo roteiro geral, acrescido de indicadores específicos, projeto pedagógico, institucional, cadastro, censo e o PAIDEIA.</p> <p>2) Avaliação externa organizada pela CONAES.</p> <p>3) Meta-avaliação.</p>	<p>Não descreve a dinâmica do processo avaliativo, apenas os tipos e instrumentos.</p> <p>1) AVALIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES – baseada em dez dimensões definidas em roteiro autodirigido da CONAES/INEP. Uso de procedimentos e instrumentos diversificados, entre os quais a autoavaliação e a avaliação externa <i>in loco</i>. Uso de escala com cinco níveis.</p> <p>2) AVALIAÇÃO DOS CURSOS – Uso de instrumentos e procedimentos diversificados, entre os quais, obrigatoriamente, as visitas <i>in loco</i> para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos. Uso de escala com cinco níveis para cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.</p> <p>3) ENADE – aplicado periodicamente, admitidos procedimentos amostrais, aos alunos de todos os cursos, ao final do primeiro e do último ano do curso. Será acompanhado de instrumento para levantar o perfil dos estudantes. Uso de conceitos ordenados em escala de cinco níveis. Vedada a divulgação nominal dos resultados. Previsão de estímulo aos alunos de melhor desempenho.</p>
Decorrências da avaliação	Coloca as ações regulatórias como concernentes à SESu. Não apresenta penalidades.	Resultados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso entre a IES e o MEC. Ao descumprimento do protocolo caberão penalidades como: a suspensão temporária da abertura de processos seletivos nos cursos de graduação; a cassação da autorização para funcionamento da IES ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos; advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, quando IES pública.

Quadro 9 – Análise comparativa entre o documento gerador do SINAES e a Lei nº 10.861/2004.

Fontes: Quadro elaborado pela autora com base nas informações disponíveis em: SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. Bases para uma nova proposta de Avaliação da Educação Superior. Brasília, mar. 2004; e BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior -SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 abr. 2004a . p.3.

Observa-se, em concordância com os referidos autores, mesmo considerando a diferença de estatutos informativos, que, na Proposta, a CEA enfatiza

o caráter formativo, participativo e emancipatório da avaliação, enquanto que na Lei nº 10.861/2004, as informações estão centradas na regulação, e que apenas no §1º do art. 1º, que trata das finalidades do sistema, são destacados o compromisso e as responsabilidades sociais das IES.

Na proposta, a CEA separa “claramente” as funções de avaliação e regulação:

[...] A avaliação, foco central da proposta ora apresentada, orienta-se para a missão institucional da educação superior. Sendo a missão das instituições de Educação Superior matéria de Estado – e não de governo -, concebe-se a avaliação como um processo que procede sem desdobramentos de natureza controladora ou de fiscalização. Com transparência, no entanto, posto que ao Estado cabe garantir aos cidadãos a plena informação, por meio de variadas modalidades de aferição, sobre a qualidade, responsabilidade, dedicação acadêmica das instituições de ensino. (SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2004, p. 123-124).

O âmbito regulatório é entendido na proposta como obrigação do Estado em dotar o cidadão de informações sobre a Educação Superior, garantindo transparência sobre os atos públicos, bem como um ensino de qualidade.

A CEA observa que o processo regulatório deve estar fundado em políticas públicas para um sistema de ensino e pesquisa coerente com as demandas da nação brasileira. Portanto, é necessário aprimorar e corrigir os objetivos e o funcionamento das instituições de educação superior, para então reorientar as políticas de regulação. Considera, ainda, que a regulação deve instituir regras de entrada, permanência e saída de um sistema, contando com responsabilidades, condições e exigências distintas, bem como com processos de avaliação diferenciados (SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2004, p. 125).

A definição de objetivos para o sistema da educação superior e de políticas de regulação é fator central para discutir a incompatibilidade entre a Lei e a proposta do SINAES, pois passa pela configuração e pelos objetivos do Estado brasileiro.

Os objetivos definidos pelo Estado brasileiro para a Educação Superior podem ser apreendidos nos planos plurianuais do período em estudo (1996-2007), que são o planejamento do Estado. Neles, os programas destinados a esse nível de ensino voltam-se, essencialmente, à manutenção dos cursos de graduação, ao financiamento estudantil e à expansão de vagas. Observando-se que por meio do Programa Universidade para Todos (PROUNI), essa expansão se dá como financiamento de vagas nas IES privadas.

Embora os textos dos programas salientem a busca pela qualidade e pela equidade⁵¹, não há indicadores de ações concretas voltadas a esses fins, portanto, as políticas públicas desenvolvidas até 2007 evidenciam o comprometimento do Estado brasileiro com o alcance de metas estabelecidas externamente, com índices de escolarização a serem atingidos e não com as demandas concretas da nação, que citam a ampliação das vagas com qualidade de ensino e, especialmente, na rede pública e não na rede privada.

A percepção de Educação Superior emanada dos PPAs é incompatível com os princípios e valores defendidos na Proposta do SINAES, que abrangem:

- a) **educação como direito social e dever do Estado** - a educação como direito público evoca a responsabilidade social das IES e a obrigação do Estado em garantir seu desenvolvimento com qualidade para todos, bem como em prestar contas à sociedade;
- b) **valores sociais historicamente determinados** – a ação das IES deve centrar-se na produção cooperativa de meios para o desenvolvimento sustentado do País e a formação dos cidadãos de uma dada sociedade, consoante “[...] às pautas valorativas hegemônicas nas relações de forças sociais e políticas de um determinado momento histórico. [...]”. Para tanto, necessita de liberdade para desenvolver o processo de ensino, pesquisa e extensão. A autonomia é uma condição essencial para o processo avaliativo;
- c) **regulação e controle** – cabe ao Estado e à comunidade educativa. O papel do Estado implica supervisionar e regular a Educação Superior no que se refere ao planejamento e à garantia de qualidade do sistema. A regulação não deve se esgotar em si mesma, mas estar articulada à avaliação educativa, constituindo uma prática formativa e construtiva;

⁵¹ A escolha dessa palavra demonstra a consonância entre os PPAs e as EAPs, pois define-se a equidade em detrimento da igualdade de direitos para todos os cidadãos.

- d) **prática social com objetivos educativos** – a avaliação é essencialmente formativa, “[...]voltada tanto para a obtenção de informações que gerem reflexões indutoras da melhoria da qualidade acadêmica, quanto para o julgamento a respeito de como o sistema e as IES cumprem suas funções públicas. [...]”. (SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR 2004, p. 86). É uma construção social, um projeto organizado e executado coletivamente, voltado a atender objetivos da coletividade;
- e) **respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado** - o sistema da Educação Superior no País é extremamente diversificado em função das demandas atuais. O processo avaliativo deve partir da premissa de que é impossível a uma só instituição atender a todas essas demandas, assim, é necessário respeitar o pluralismo, a alteridade, as características e a história de cada instituição, estimulando sua autoanálise para fortalecer sua identidade;
- f) **globalidade** – a avaliação deve ter caráter global no sentido de contemplar a totalidade do sistema da Educação Superior e de observar a multiplicidade de fatores presentes nos objetos a serem avaliados (IES, cursos e desempenho dos estudantes), bem como a integração dos processos e resultados: internos, externos e do sistema;
- g) **legitimidade** – a avaliação deve ter legitimidade técnica, dada pelo rigor na elaboração dos instrumentos, procedimentos metodológicos compatíveis com o tipo de avaliação e bases teóricas adotadas, mas não pode deixar de apresentar a legitimidade ética e política, garantidas pela observância aos valores da democracia, autonomia e responsabilidade social;
- h) **continuidade** – os processos avaliativos devem ser contínuos e permanentes, para possibilitarem a criação de uma cultura de avaliação, que mantenha um potencial de transformação, evitando a fragmentação, a burocracia e o formalismo. (SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2004, p. 84-92).

A falta de identidade de princípios entre os vários órgãos envolvidos no processo de avaliação, expressa por visões divergentes do papel do Estado-nação, vem dificultando a execução da proposta original e pautando várias das alterações realizadas por meio de atos normativos e legislações.

No âmbito operativo, a execução do SINAES contraria vários aspectos da proposta da CEA:

- a) o PAIDEIA não foi implementado, mas se transformou no ENADE (uma definição já presente na Lei no 10.861/2004), perdendo o

caráter de balanço do desenvolvimento de áreas do saber para manter o caráter de quantificação de desempenhos em momentos pontuais;

- b) o ENADE, assim como o Provão, vem ganhando maior espaço e visibilidade do que a autoavaliação institucional. É desenvolvido por curso e não por áreas;
- c) a autoavaliação perdeu força, pois o caráter orgânico que deveria ocorrer no processo avaliativo não se estabeleceu, até pela demora nas avaliações in loco, e há separação ao invés de integração entre as avaliações das IES, cursos e do desempenho dos estudantes;
- d) o uso de índices para determinar a qualidade das IES, dos cursos e do desempenho dos alunos acentua a avaliação quantitativa, regulatória e minimiza o foco qualitativo e formativo defendido pela CEA.

A descrição de leis, portarias e atos normativos explicita a forma de desenvolvimento do SINAES e as alterações em face à proposta da CEA.

Em 9 de maio de 2006, foi instituído o Decreto Federal nº 5.773, conhecido como “Decreto-ponte”, que regulamentou as funções de regulação, supervisão e avaliação da Educação Superior. O Decreto acompanha e regulamenta as orientações da Lei nº 10.861/2004, detalhando as competências do MEC, CNE, INEP e CONAES. E mantendo a redução das competências da CONAES.

A função de regulação e supervisão da Educação Superior é atribuída ao MEC e as suas secretarias: SESu, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) e Secretaria de Educação a Distância (SED).

Ao Ministro de Estado da Educação cabe a homologação de deliberações, pareceres, propostas e atos normativos do CNE, dos instrumentos de avaliação elaborados pelo INEP, dos pareceres da CONAES e a expedição de normas e instruções e a execução de leis, decretos e regulamentos. (BRASIL, 2006a, p.6).

Às Secretarias, cada qual em sua área, compete a instrução e decisão sobre os processos de credenciamento e reconhecimento de IES, de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e as diligências necessárias; a proposição de diretrizes para a elaboração dos instrumentos de avaliação de IES e cursos; a aprovação dos referidos instrumentos; a supervisão das IES e cursos; a celebração de protocolos de compromisso e a aplicação de penalidades às IES e aos cursos. Especialmente à SETEC cabe a elaboração de catálogo de denominações de cursos superiores de tecnologia, para efeito de reconhecimento e renovação de reconhecimento. (BRASIL, 2006a, p.6).

Ao CNE cabe as funções normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação. O CNE delibera, com base no parecer da Secretaria competente, sobre os pedidos de credenciamento e reconhecimento das IES e oferta de cursos a distância; recomenda providências das secretarias quando não for satisfeito e padrão específico de qualidade para credenciamento e reconhecimento das IES; delibera sobre as diretrizes para elaboração dos instrumentos de avaliação de IES e cursos e os aprova; aplica penalidades; julga recursos e analisa questões relativas à aplicação da legislação da Educação Superior. (BRASIL, 2006a, p.6).

O INEP tem função essencialmente executiva: realiza as visitas *in loco* para as avaliações de IES e cursos; executa as diligências; realiza a avaliação de IES, cursos e do ENADE; elabora os instrumentos de avaliação conforme diretrizes do CONAES, do CNE e das Secretarias; constitui e mantém banco público de avaliadores, observando diretrizes da CONAES. (BRASIL, 2006a, p.6).

E, por fim, à CONAES, cabem funções de coordenação e supervisão do SINAES, estabelecimento de diretrizes para que o INEP execute ações avaliativas; aprovação de instrumentos de avaliação; realização da meta-avaliação quanto às dinâmicas, aos procedimentos e aos mecanismos de avaliação institucional, de cursos e do ENADE; elaboração de relatório sobre os resultados globais da avaliação do SINAES, para fins de publicação pelo MEC; elaboração de diretrizes para organização das comissões de avaliação; análise de relatórios, elaboração de pareceres e encaminhamento de recomendações às instâncias competentes. (BRASIL, 2006a, p.6).

Logo após o Decreto nº 5.773, foi instituída a Portaria MEC nº 1.027, em 15 de maio de 2006, estabelecendo os critérios para a criação do banco de avaliadores do SINAES – o BASIS - e criando a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA). A atribuição prevista nessa portaria para a CTAA, que implica o acompanhamento dos processos periódicos de avaliação institucional externa e avaliação dos cursos de graduação do SINAES, originalmente, segundo a proposta e a Lei 10.861/2004, caberia à CONAES.

A Portaria MEC nº 1.310, de 17 de julho de 2006, nomeia os membros da CTAA, incluindo representantes: do MEC, entre os quais o Presidente da CONAES; do INEP; da CAPES e representantes por áreas do conhecimento. A CTAA, que passa a executar parte das funções da CONAES, é presidida pelo presidente do INEP, o órgão de caráter operativo, responsável em executar o processo de avaliação e não pelo presidente da CONAES.

Em 10 de janeiro de 2007 são publicadas as Portarias Normativas MEC nº 1 e nº 2. A primeira estabelece o cronograma de avaliação do SINAES, indicando que a avaliação externa das IES ocorreria em 2007 e 2008. Para a avaliação dos cursos são estabelecidos vários critérios. Atrela-se, inicialmente, a avaliação à data da participação da área do curso no ENADE de 2004; 2005 e 2006 e depois define-se como prioridade, em ordem crescente das datas, os cursos que obtiveram as avaliações inferiores a 3 no ENADE e conceitos inferiores a 3 no IDD. Indica-se que o INEP definirá o cronograma das avaliações para o triênio 2007/2009, desde que cumpridos os seguintes requisitos por parte das IES:

- a) recolhimento da taxa de avaliação, com fundamento da Lei nº 10.870, de 2004, com vista ao ato autorizativo subsequente, nos termos do art. 10, § 7º, do Decreto nº 5.773, de 2006;
- b) existência de Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) analisado pela Secretaria competente e anexado ao sistema eletrônico do MEC;
- c) preenchimento de formulário eletrônico de avaliação;
- d) apresentação de relatório de auto-avaliação, produzido pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), para as instituições que ainda não o tenham encaminhado ao INEP;

- e) para instituições que ofereçam educação a distância, informação sobre a quantidade e endereço de pólos de atendimento presencial em funcionamento.
- f) Parágrafo único. Nas instituições que ofereçam educação a distância, o cálculo da taxa de avaliação deverá considerar as comissões necessárias para a verificação *in loco* de cada pólo instalado. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2007a, p.2).

Findo o ano de 2008, esse cronograma, como vários outros propostos pelo INEP, está sendo descumprido, em razão da falta de infraestrutura do INEP e da insuficiência de avaliadores. Há cursos e instituições que estão aguardando, há mais de três anos, a avaliação externa.

Dado ao evidente atraso e a impossibilidade de realizar o número substancial de avaliações que faltam em tempo recorde, embora o Ministério identifique o triênio 2007/2009 como um novo ciclo do SINAES, o ciclo iniciado em 2004 ainda não foi encerrado na maioria das IES, pois implicaria, segundo a proposta do SINAES, a existência de um relatório final englobando os vários indicadores de cada instituição obtidos, além do processo de autoavaliação, por meio da avaliação externa dos cursos de graduação; pelo ENADE; pelo conjunto de informações disponíveis no Censo da Educação Superior e no Cadastro da Educação Superior e pela avaliação externa da IES. Após a análise desse conjunto, os órgãos regulatórios definiriam pelo credenciamento da IES ou não.

Uma evidência do atraso é o ofício nº 913/2008, emitido pelo INEP, em 15 de abril de 2008, no qual solicita aos dirigentes das IES, que ainda não o fizeram, a constituição e cadastramento das CPAs, a realização da autoavaliação ou avaliação interna e a elaboração e envio de relatório de avaliação ao INEP, relativo ao triênio 2004-2006, até 30 de abril de 2008, e o relatório de autoavaliação do triênio 2006-2008, até 6 de junho de 2008.

Em 30 de abril de 2008 é lançada Nota Técnica em esclarecimento ao Ofício nº 913/2008 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2008c), no qual se indica a criação de um repositório para os relatórios de autoavaliação das IES, no *e-MEC* (sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de

regulação da educação superior no sistema federal de educação), e institui como pré-condição ao recebimento das Comissões Externas de Avaliação Institucional, o depósito do relatório, para as IES que ainda não o enviaram, observando:

O INEP, atendendo aos princípios de respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional, aceita que cada IES estabeleça o seu ciclo auto-avaliativo. Entretanto, no cumprimento do seu papel legalmente atribuído de acompanhamento dos processos auto-avaliativos das IES, a DAES/INEP retifica a data de envio do relatório correspondente ao período de setembro de 2006 – setembro de 2008, prorrogando-a até novembro de 2008. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2008d, p. 1-2).

É válido lembrar que o artigo 11 da Lei nº 10.861/2004 determina que o prazo para constituição das CPAs seria de sessenta dias após a sua publicação, ou seja, o mês de julho de 2004. Os prazos para entrega de relatórios também foram instituídos oficialmente. Embora o § 3º do art. 33 da Portaria Normativa MEC nº 40, de 12 de dezembro de 2007, afirme que o descumprimento do calendário de avaliação do INEP e, por conseqüência, o atraso no pedido de reconhecimentos da IES ou renovação de reconhecimento de curso, caracterize irregularidade administrativa, o que implica a impossibilidade de admissão de novos estudantes até o saneamento da irregularidade, a ampliação de prazos expressa a impossibilidade do MEC exercer a função regulatória, provavelmente, também pelas deficiências estruturais do INEP.

Outro fator que chama a atenção é a inserção gradativa de índices e o peso acentuado do ENADE na sua composição. A partir de 2005, o INEP/MEC instituiu o IDD, o CPC e o IGC descritos a seguir.

Em nota técnica sobre o ENADE, o INEP esclarece o objetivo da instituição do IDD:

O Indicador de Diferença Entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD) tem o propósito de 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.

Para atingir esse objetivo é preciso observar a relação existente entre o perfil dos ingressantes e dos estudantes concluintes do mesmo curso. Conhecendo o desempenho dos estudantes que ingressam na instituição, é possível extrair uma estimativa de qual seria o resultado esperado na avaliação de desempenho dos estudantes ao final do curso. [...].

Além do desempenho médio do ingressante, também foram incluídas duas outras variáveis na estimação do valor esperado para o desempenho médio do concluinte: a proporção de estudantes cujos pais têm nível superior de escolaridade e a razão entre o número de estudantes concluintes e o de ingressantes. Tais variáveis serviram de ajuste fino para as estimativas realizadas com base no perfil do ingressante. [...]. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2007, p.1).

Embora gerado para verificar o conhecimento agregado pelo curso de graduação, a aplicação do IDD, desconsidera aspectos específicos da aprendizagem, pois o confronto entre os resultados obtidos no início do curso não se dá, necessariamente, com os resultados dos mesmos sujeitos, no final do curso. O que remete à discussão sobre a percepção de aprendizagem tomada pelo INEP, pois parte da premissa que todos os alunos que integralizarem um dado percentual do currículo apresentarão desempenho genérico ou semelhante, ignorando-se o fato de que a aprendizagem é ato de cada sujeito, ao qual não cabem generalizações.

Outro fator a ser discutido é o uso efetivo do IDD como indicador para subsidiar as ações de ensino das IES, pois dada à complexidade da geração do índice e à dificuldade de análise de seus resultados, por parte das gestões das instituições e da comunidade em geral, a divulgação do índice cai na vala do ranqueamento, sendo esquecido o caráter formativo.

A Tabela 5 exemplifica os resultados disponibilizados às IES e à sociedade em geral, ou seja, a análise dos números indica, apenas, em uma escala de 1 a 5, que os concluintes do referido curso apresentaram desempenho superior, aos resultados dos ingressantes, tanto nos componentes de formação geral, quanto nos componentes específicos, e obtêm um bom resultado (4). Mas, não se explicita, de forma direta, à sociedade, o que efetivamente significam, por exemplo, 66,7 e 48,7, em relação ao conhecimento manifestado pelos estudantes, pois se tomada uma escala de 0 a 10, a média dos estudantes não demonstraria, em nenhum dos componentes do currículo, domínio de 70% das informações.

Tabela 5 – IDD do Curso de Física

IES	Município	Curso	Média da Formação Geral		Média do Componente Específico		Média Geral		Enade Conceito (1 a 5)	IDD Índice (-3 a 3)	IDD Conceito (1 a 5)	Conceito Curso* (1 a 5)
			Ing	Conc	Ing	Conc	Ing	Conc				
			-	RIO DE JANEIRO	FÍSICA	63.6	66.7	28.7				

*O Conceito do Curso estará disponível após a avaliação *in loco* do curso.

Fonte: Tabela disponível em: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Enade. Consulta. 2005. Disponível em: <http://omnis.if.ufrj.br/~gradu/graduacao/enade2005/Result_Enade2005.htm > . Acesso em: 10 fev. 2009.

Obs.: Foi excluída propositadamente a identidade da IES, pois o objetivo é expor o formato de apresentação dos dados.

Embora o INEP disponibilize, via Web, o relatório mais completo do desempenho dos estudantes, por curso e IES, não há divulgação tão ampla, quanto dos índices, que, pela aparente simplicidade, são mais diretos e acessíveis à população. Mesmo na comunidade acadêmica, excetuando-se os membros da gestão universitária, são poucos os que acessam e analisam de forma acurada os relatórios do INEP. Uma ação formativa mediante os resultados requer, por exemplo, a identificação do conteúdo e disciplina relativos a cada questão e a análise do seu desenvolvimento ao longo do currículo do curso.

O conceito preliminar de cursos superiores (CPC) surge, inicialmente, no art. 35 da Portaria Normativa MEC nº. 40, de 12 de dezembro de 2007, que institui o e-MEC⁵²:

Art. 35. Superada a fase de análise documental, o processo no INEP se iniciará com a atribuição de conceito preliminar, gerado a partir de informações lançadas por instituições ou cursos no Censo da Educação Superior, nos resultados do Exame Nacional de Estudantes (ENADE) e nos cadastros próprios do INEP.

§ 1o Caso o conceito preliminar seja satisfatório, nos casos de renovação de reconhecimento, a partir dos parâmetros estabelecidos pela CONAES, poderá ser dispensada a realização da avaliação *in loco*.

§ 2o Caso a instituição deseje a revisão do conceito preliminar, deverá manifestar-se, por ocasião da impugnação referida no art. 16, § 2o, requerendo a avaliação *in loco*.

⁵² O e-MEC é um sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação.

§ 3o Na avaliação de curso que tiver obtido conceito inferior a 3 no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e no Índice de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), quando a Comissão de Avaliação atribuir conceito satisfatório ao curso, o processo deverá ser obrigatoriamente submetido à CTAA, com impugnação, de ofício, do parecer de avaliação pela Secretaria competente. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2007c, p.7, grifo nosso).

Observa-se claramente o processo de simplificação da avaliação, com a possibilidade de “dispensa” da avaliação *in loco*, nos casos de renovação de reconhecimento de cursos, o que ratifica a percepção da estrutura insuficiente do INEP para executar o processo avaliativo definido pelo SINAES. Uma simplificação baseada em índices e poucos indicadores.

Em 5 de agosto de 2008, por meio da Portaria Normativa MEC nº 4, é regulamentada a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento, no âmbito do ciclo avaliativo do SINAES. Indica-se no art.2º:

- a) o conceito satisfatório, que enseja a dispensa de avaliação *in loco*, é igual ou superior a três (3);
- b) os processos de renovação de reconhecimento com CPC cinco (5) serão encaminhados à Secretaria competente para expedição da Portaria de renovação de reconhecimento;
- c) aos cursos com conceitos preliminares quatro (4) ou três (3) caberá requerimento para avaliação *in loco*, no prazo de sessenta dias, que resultará da confirmação ou mudança do CPC, cabendo recurso à CTAA. Na ausência de requerimento da avaliação *in loco*, o CPC será considerado definitivo, encaminhando-se o processo à secretaria competente para expedição do ato autorizativo.

Segundo o INEP, o Conceito Preliminar de Curso é composto:

[...] por diferentes variáveis, que traduzem resultados da avaliação de desempenho de estudantes, infra-estrutura e instalações, recursos didático-pedagógicos e corpo docente. As variáveis utilizadas em sua composição foram retiradas do Enade, incluindo o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD) e o questionário

socioeconômico – e do Cadastro de Docentes 2007. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2008e).

A Tabela 6 apresenta a composição do CPC, explicitando o peso dos indicadores utilizados. O detalhamento dos insumos permite constatar a fragilidade do CPC, gerado a partir de dois indicadores do questionário socioeconômico do ENADE (infraestrutura e instalações físicas, e recursos didático-pedagógicos) e dois relativos ao Cadastro da Educação Superior (o percentual mínimo de doutores no curso e o percentual de professores que cumprem regime parcial ou integral no curso), além do resultado do ENADE.

Tabela 6 – Composição do conceito preliminar de curso

CONCEITO PRELIMINAR			
Variáveis que o compõem		Peso	
	Insumos	30,0%	
	(Cadastro Docente e questionário socioeconômico do Enade)		
	Enade	40,0%	
	IDD	30,0%	
	Detalhamento dos Insumos (30%)	Distribuição dos Pesos	
Questionário	Infra-estrutura e instalações físicas - os equipamentos disponíveis são suficientes para o número de estudantes (aulas práticas)	10,2%	
	Recursos didático-pedagógicos - os planos de ensino contêm todos os seguintes aspectos: objetivos; procedimentos de ensino e avaliação; conteúdos e bibliografia da disciplina.	27,1%	
Cadastro	Corpo docente - percentual de professores (no mínimo) doutores no curso	38,9%	
	Corpo docente - percentual de professores que cumprem regime parcial ou integral (não horista) no curso	23,8%	62,7%

Fonte: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO ANÍSIO TEIXEIRA. Inep aprimora avaliação da Educação Superior e define Conceito Preliminar de Curso. Sala de Imprensa. Brasília, 1º ago. 2008e. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news08_21_imp.htm>. Acesso em: 10 jan. 2009.

Mesmo restrito à renovação de reconhecimento de cursos, o CPC é um dos elementos que permite a constatação da impossibilidade operativa do INEP e do afastamento da execução do SINAES em relação à Proposta da CEA e até a alguns aspectos da legislação.

Em 5 de setembro de 2008, por meio da Portaria Normativa nº 12, o INEP institui o IGC, que consolida as várias informações obtidas pelos instrumentos do SINAES, ou seja, informações sobre os cursos constantes no cadastro, censos e avaliações oficiais realizados pelo INEP e pela CAPES.

O IGC articula os vários resultados das avaliações e informações do SINAES, sintetizando em valores contínuos de 0 a 500 e em escala de 1 a 5, o desempenho da instituição, dos cursos de graduação e pós-graduação e o desempenho dos estudantes. Sua composição é descrita pelo INEP (2008, p. 13):

O Índice Geral de Cursos da Instituição (IGC) é um indicador de qualidade de instituições de educação superior que considera, em sua composição, a qualidade dos cursos de graduação e de pós-graduação (mestrado e doutorado). No que se refere à graduação, é utilizado o CPC (conceito preliminar de curso) e, no que se refere à pós-graduação, é utilizada a Nota Capes. O resultado final está em valores contínuos (que vão de 0 a 500) e em faixas (de 1 a 5).

O CPC tem como base o Conceito Enade (40%), o Conceito IDD (30%) e as variáveis de insumo (30%). O dado variáveis de insumo – que considera corpo docente, infra estrutura e programa pedagógico - é formado com informações do Censo da Educação Superior e de respostas ao questionário socioeconômico do Enade. Foi calculado o CPC de cursos de graduação que fizeram o Enade em 2007, 2006 e 2005. Apenas os CPCs dos cursos que fizeram Enade em 2007 foram divulgados (em 6 de agosto) e servirão para definir visitas in loco para renovação de reconhecimento. Os demais foram calculados apenas para a composição do Índice Geral de Cursos da Instituição.

A Avaliação dos Programas de Pós-graduação, realizada pela Capes, compreende a realização do acompanhamento anual e da avaliação trienal do desempenho de todos os programas e cursos que integram o Sistema Nacional de Pós-graduação, SNPG. Os resultados desse processo, expressos pela atribuição de uma nota na escala de "1" a "7" fundamentam a deliberação CNE/MEC sobre quais cursos obterão a renovação de "reconhecimento", a vigorar no triênio subsequente. A nota da Capes é referente à avaliação do triênio de 2004 a 2006. O IGC de cada IES do Brasil será divulgado anualmente pelo Inep/MEC, sempre em momento imediatamente posterior à divulgação dos resultados do Enade e do CPC.

O IGC permite às IES uma análise comparativa de seus desempenhos globais, sendo um sinal de alerta quando a escala obtida está abaixo do desempenho médio das IES da mesma modalidade ou região e, também, permite ao INEP priorizar as IES que requerem maior atenção, por apresentarem desempenhos piores. Mas no âmbito qualitativo, não oferece informações claras e densas sobre o

desempenho da instituição à comunidade, dado ao limite do índice de natureza estatística.

Barreyro (2008), ao analisar o surgimento do IGC e do CPC, acentua o distanciamento da execução da avaliação e das propostas iniciais do SINAES. Critica o peso reservado aos resultados do ENADE, usados para compor o IDD e também o CPC. Observa que se deixa de lado a autoavaliação – aspecto central da proposta da CEA – para privilegiar índices que também não foram previstos na Lei nº 10.861/2004 e no Decreto Federal nº. 5.773/2006:

Ao que parece, o súbito aparecimento do CPC e do IGC não mostra apenas questões técnicas, mas parece responder a lógicas e propostas diferentes da estabelecida no primeiro governo Lula, quando da proposta e aprovação do SINAES. Embora alguns estudos sobre o SINAES mostrem a evidência de um modelo de avaliação em transformação e não definitivo, o novo índice e seus conceitos preliminares parecem levar-nos novamente ao tempo dos rankings, das avaliações mercadológicas e simplificações midiáticas, mais próximos de uma visibilidade publicitária do que da *verdade* da avaliação da qualidade. (BARREYRO, 2008, p. 867).

Dias Sobrinho (2008), presidente da CEA, ex-membro da CONAES e precursor do PAIUB, ratifica a análise de Barreyro, e observa que as ações do Estado têm promovido o desmonte do SINAES, reduzindo-o a índices e permitindo o retorno do ranqueamento.

O autor demonstra que a proposta do SINAES atende às prerrogativas do Plano Nacional de Educação (PNE), que define entre suas metas a institucionalização de amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa, nos setores público e privado, promovendo a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica. Um sistema permeado pela integração, articulação e participação. Salienta a presença da avaliação interna e externa, a amplitude e diversidade de aspectos analisados e o fato de a avaliação institucional ser o processo central do SINAES. Observa que o SINAES propõe a necessidade de articulação entre as dimensões educativas e institucionais, o uso de diferentes metodologias e procedimentos e atende às demandas da comunidade acadêmica manifestadas nas audiências públicas. (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 819-820).

Contrariando as proposições do SINAES, as medidas recentes do INEP aproximam-se às proposições da avaliação-medida, da avaliação-controle:

A avaliação da educação superior brasileira, em razão das recentes medidas do INEP, está deixando de ser uma produção de significados, questionamento sobre a pertinência e a relevância científica e social da formação e dos conhecimentos, e passando a reduzir-se à medida e ao controle. Assim sendo, a educação (em sentido pleno) se reduz a ensino, os processos formativos se anulam ante os resultados quantificáveis, a valoração dá lugar a exames que medem desempenhos estudantis, estes servem de informação básica aos índices, que se transformam em classificações e *rankings* e representam numericamente a “qualidade” dos cursos e das instituições.

Desse modo, a avaliação institucional, que era central no SINAES, se torna periférica. As CPAs perdem sua função, pois, as instituições são desestimuladas a levar adiante os processos de avaliação. O ENADE e o estudante passam a ser as principais fontes de informação para a formulação dos índices de qualidade.

Os “proprietários” e destinatários principais são os órgãos do governo. Os principais conceitos são eficiência, competitividade, performatividade. Os objetivos mais importantes são controlar, hierarquizar, comparar, *ranquear*. Tudo isso com pretensa neutralidade e objetividade, como se a avaliação fosse isenta de valores e interesses, como se os números, as notas, os índices fossem a própria avaliação e pudessem dar conta da complexidade do fenômeno educativo.

O INEP destituiu a avaliação institucional e erigiu o ENADE – agora um exame estático e somativo, não mais dinâmico e formativo – como centro de sua avaliação, atribuindo-lhe um peso muito maior do que ele tinha antes. Isso não é uma simples mudança de metodologia. É, sim, uma mudança radical do paradigma de avaliação: da produção de significados e reflexão sobre os valores do conhecimento e da formação, para o controle, a seleção, a classificação em escalas numéricas. (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 821).

Para o autor, a avaliação da Educação Superior vem sendo marcada pelas preocupações com a garantia da qualidade e da acreditação, típicas das políticas neoliberais e do contexto atual em que os sistemas de Educação Superior são estruturados com base nas concepções de mercado, de massificação, diversificação, privatização e transnacionalização. Cabe ao Estado acreditar, ou seja, conferir às IES um dado padrão de qualidade, prestando contas à sociedade, mas é preciso observar que a concepção de qualidade vem sendo definida em um âmbito externo ao sistema de Educação Superior, por especialistas e membros de órgãos de prestígio internacional, oriundos dos países de economia forte, que impõem os conceitos, os padrões, os critérios de qualidade e os procedimentos válidos para determiná-la. A qualidade é assim determinada por padrões objetivos, mensuráveis, passíveis de

serem enquadrados em escalas comparativas, livre de contextos e interpretações subjetivas e, portanto, distante da autoavaliação, do respeito à identidade e autonomia de cada instituição de ensino. (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 817-818).

O processo de autoconhecimento, de análise compreensiva e coletiva da realidade institucional e do projeto educativo transformam-se na busca de um selo de qualidade, à semelhança da certificação oferecida para as empresas pela *International Organization for Standardization* (ISO), representada no Brasil pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Dias Sobrinho (2008, p.822-823) considera que os processos de avaliação e acreditação são importantíssimos, especialmente no cenário atual e que cabe aos Estados a tarefa de assegurar que a Educação Superior, como bem público, seja oferecida com qualidade para todos, mas quando as medidas rumam para o campo do controle e do tecnicismo e rompem a comunicação com a comunidade educativa, perdem “o conceito de pertinência e relevância social”, perdem a “qualidade social”.

O autor salienta os riscos e problemas dos procedimentos avaliativos baseados em modelos fechados que desconsideram a cultura, a história e os avanços de cada instituição:

A avaliação não se completa em índices e escalas comparativos. Ela se torna plenamente significativa quando interroga a respeito dos significados e valores, pergunta pelas causas e pelas possibilidades de superação dos problemas, investe em programas e projeta futuros a serem construídos. Como controle e hierarquização, a avaliação prioriza as fórmulas estatísticas e tende a encerrar os questionamentos e reflexões. Como processo participativo e social de reflexão e comunicação, a avaliação não fecha as interpretações e a construção de novas significações. Mais implica, isto é, abre renovados sentidos, que explica em termos indiscutíveis.

A profissão docente não se reduz a treinamento de estudantes para bons desempenhos em provas e exames. A docência tem a ver com profissionalização e cidadania, isto é, produção e socialização de conhecimentos e formação de sujeitos que possam contribuir para a elevação material e cultural da sociedade. Quando os exames nacionais têm excessivo peso na elaboração de *rankings*, eles acabam modelando de cima para baixo currículos e métodos de ensino, sem a participação daqueles que são os principais responsáveis, no dia-a-dia, pela construção da qualidade educativa. Sem autonomia pedagógica, o magistério se desprofissionaliza. Sem a participação efetiva dos professores na

construção e desenvolvimento dos currículos, nenhuma melhoria em educação será sustentável. (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 824).

As observações de Dias Sobrinho (2008) expressam uma realidade cada vez mais presente na Educação Superior brasileira, especialmente na maioria das IES, mantidas por empresas privadas, que gradativamente vão se transformando em *holdings* de capital aberto e abrangendo um número expressivo de IES sob seu comando. A perda da identidade institucional se dá duplamente: pela força coerciva e padronizadora dos mecanismos da avaliação e pela padronização de currículos e procedimentos para atender ao projeto de uma única mantenedora.

Em 2005, Edson Nunes⁵³ destacou a emergência do ensino superior privado como uma atividade econômica importante no país e observou que esse segmento estava sob a responsabilidade de não mais do que doze empresas. Em 2008, o monopólio é muito maior e a centralização de mantidas sob a condução de um número cada vez menor de mantenedoras traz um cenário bastante preocupante, que se coaduna perfeitamente com os rumos adotados pelo Estado para o SINAES.

No Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2007, é ratificada essa concentração, apresentando a queda no ritmo do crescimento do número de IES no Brasil:

[...] O aumento do número de IES no Brasil foi de apenas 0,5% em relação ao ano anterior acompanhando a tendência, já verificada em anos anteriores, de queda no ritmo de crescimento.

Uma das possíveis razões é a recorrente integração de instituições, por fusão ou compra, observada no período. Essa desaceleração não se refletiu diretamente no ritmo de crescimento do número de vagas, inscritos, ingressos e matrículas. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, p. 23).

Dias Sobrinho (2008, p. 825) observa que o SINAES original assentado em princípios e valores democráticos e na visão da educação superior como bem público encontra-se agora em “[...] processo de erosão”.

⁵³ Edson Nunes, então presidente do CNE, teceu considerações sobre a Educação Superior como “negócio”, em palestra no Seminário Internacional sobre Reforma e Avaliação da Educação Superior: tendências na Europa e na América Latina, realizado em São Paulo, no período de 25 a 27 de abril de 2005.

As informações apresentadas demonstram que, de 2004 a 2008, a operacionalização do SINAES vem se dando, no âmbito de atuação do Estado, de forma cada vez mais distanciada das proposições originais do sistema. As informações apresentadas no próximo item permitirão analisar essa operacionalização sob o viés das instituições de Mato Grosso do Sul, predominantemente faculdades privadas.

4 A EDUCAÇÃO SUPERIOR E O SINAES EM MS

Neste item será descrita a implantação das CPAs, nas IES de Mato Grosso do Sul, com base na contextualização do cenário político, econômico e geográfico do Estado e da constituição da Educação Superior no mesmo. Optou-se em apresentar inicialmente os resultados das entrevistas realizadas nas IES da capital do Estado e depois os projetos e relatórios das IES da capital e do interior, pois a inexistência de retorno das instituições do interior inviabiliza análises comparativas no que toca às entrevistas.

O foco central da coleta de dados é a implantação das CPAs, mas outras informações mais amplas sobre a autoavaliação e avaliação institucional também figuram nas descrições.

4.1 O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL E AS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Mato Grosso do Sul foi criado em 1977, por meio da divisão territorial e política do Estado de Mato Grosso. Sua instalação ocorreu em 1979, sendo Campo Grande a cidade escolhida para ser a capital. Conta com área de 357.124,962 km², e é o sexto Estado em extensão no país⁵⁴.

A localização geográfica é estratégica, pois o Estado se encontra próximo dos grandes centros consumidores do país, como Minas Gerais, São Paulo e Paraná. E mesmo países latino-americanos, uma vez que se localiza na rota de mercados potenciais de toda a zona ocidental da América do Sul e da costa do Pacífico, em particular da Bolívia, do Paraguai e da Argentina.

⁵⁴ Dados apresentados na Resolução Nº 05/IBGE, de 10 de outubro de 2002, publicada no Diário Oficial da União Nº 198 - Seção 1, de 11/10/2002, p. 48 a 65, que revisou e atualizou as áreas territoriais dos Estados e Municípios brasileiros.

A população de Mato Grosso do Sul é de 2.265.274 habitantes⁵⁵. Apresenta ênfase no setor primário, tradicionalmente de cunho agropecuário, possuindo o segundo maior rebanho bovino do país, com 23,7 milhões de cabeças.⁵⁶

No que se refere ao nível educacional da população⁵⁷, a média de anos de estudo para pessoas de 16 anos é de 7,1 anos; enquanto que na região Centro-Oeste é de 7,5 e no Brasil é de 7,2. Mato Grosso do Sul está quase no patamar da média nacional, mas bem abaixo dos índices das regiões Sul (7,8) e Sudeste (7,7). A taxa de frequência bruta a estabelecimentos de ensino da população residente é de 31,4%, acima da média nacional (31,2) e apenas abaixo das regiões Norte (35,5%) e Nordeste (34,5%). Frequentam o ensino superior 44% dos estudantes de 18 a 24 anos, a média nacional é de 40,1%, inferior à exibida pelas regiões Sul (58,6) e Sudeste (51,9).

Dadas às condições de desenvolvimento socioeconômico dos últimos dez anos, apesar da economia ainda fortemente primária, centrada na agroindústria, o Estado vem melhorando seus indicadores educacionais e apresentando um crescimento acelerado de instituições de educação superior e de matrículas⁵⁸.

Além do ensino presencial, destaca-se como um forte polo de Educação a Distância, com cinco instituições que oferecem cursos de Educação a Distância, das quais quatro são credenciadas para o ensino de graduação e pós-graduação e uma delas, apenas de pós-graduação. No Brasil, ao todo, são 105 instituições credenciadas para oferecer cursos de graduação, com maior concentração nas regiões Sudeste (42) e Sul (28)⁵⁹, segundo dados da Secretaria de Educação a Distância/MEC.

⁵⁵ Dados do IBGE sobre a População recenseada e estimada, segundo os municípios de Mato Grosso do Sul, relativos à contagem da população em 2007.

⁵⁶ Dados de 2006, do IBGE. O maior rebanho situa-se no Mato Grosso, com 26,1 milhões de cabeças. Dados da Produção da Pecuária Municipal 2005 - PPM, apresentados pelo IBGE cita o Centro-Oeste como a região responsável por 34,7% do efetivo de bovinos e, entre os maiores municípios produtores, Corumbá, em Mato Grosso do Sul (1.957.141 cabeças); São Félix do Xingu, no Pará (1.581.518) e Ribas do Rio Pardo, também em Mato Grosso do Sul (1.340.646). Entre os dez principais municípios em efetivo de bovinos, oito estão na região Centro-Oeste, sendo cinco em Mato Grosso do Sul.

⁵⁷ Dados sociais mínimos, IBGE(2006).

⁵⁸ A seguir serão apresentados dados sobre o quantitativo e as tipologias de IES em MS.

⁵⁹ Dados da Secretaria de Educação a Distância, relativos a 2008.

É preciso considerar que a história da Educação Superior no Estado é bastante recente, já que as primeiras iniciativas nesta área ocorreram nos anos de 1950, por parte dos padres salesianos, que desde a década de 1920 atuavam na área educacional no Estado. Mas foram efetivadas apenas em 1961, “[...] quando foi autorizada a instalação dos cursos de pedagogia e letras com a criação da Faculdade Dom Aquino de Filosofia, Ciências e Letras – FADAFI”. (BITTAR; RODRÍGUEZ; ALMEIDA, 2006, p. 25). Dos primeiros cursos em 1961 aos dias atuais, a expansão foi gradativa até o final dos anos de 1990, quando ocorreu o crescimento de IES e de Matrículas (Tabela 7).

Tabela 7 – Criação das IES de MS

Década	Quantidade de IES criadas	%
1960	1	2
1970	3	7
1980	6	13
1990	17	39
2000	17	39
Total	44	100

Fonte: BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação Anísio Teixeira. **Cadastro da Educação Superior**. 2006. Brasília, 2007.

A Tabela 8 apresenta o crescimento das instituições no Estado especialmente a partir de 1996.

Tabela 8 – Distribuição percentual e taxa de crescimento do número de instituições de ensino superior por categoria administrativa –total geral – região Centro-Oeste e UF Mato Grosso do Sul 1991- 2006

Ano	Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul	%	Pública				Privada		
				Total	Federal	Estadual	Municipal	Total	Particular	Comunit/ Conf/ Filantr **
1991	71	11	15,5	1	1		-	10	10	
1992	74	12	16,2	1	1		-	11	11	
1993	75	12	16,0	1	1		-	11	11	
1994	79	12	15,2	1	1		-	11	11	
1995	90	19	21,1	1	1		-	18	18	
1996	94	22	23,4	1	1		-	21	21	
1997	92	21	22,8	2	1	1	-	19	14	5
1998	108	21	19,4	2	1	1	-	19	14	5
1999	132	30	22,7	2	1	1	-	28	23	5
2000	134	30	22,4	2	1	1	-	28	22	6
2001	162	33	20,4	2	1	1	-	31	26	5
2002	198	39	19,7	2	1	1	-	37	33	4
2003	210	39	18,6	2	1	1	-	37	33	4
2004	215	41	19,1	2	1	1	-	39	34	5
2005*	234	44	18,8	3	2	1	-	41	34	7
2006*	243	43	17,7	3	2	1	-	40	33	7

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base nas informações disponíveis em RISTOFF, D. I. : GIOLO, J. Educação Superior Brasileira: 1991-2004. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira, 2006. p. 80. * Dados obtidos dos Censos da Educação Superior/INEP, anos 2005 e 2006. ** Comunit/Conf/Filantr - Comunitária/Confessional/Filantrópica.

A Tabela 8 demonstra a concentração de instituições na rede privada, que é a responsável pelo crescimento do número de instituições, já que respondem por 93% do total de IES do Estado. Essa proporcionalidade, porém, não é obedecida no oferecimento de cursos e nas matrículas, como se constata na Tabela 9.

A Tabela 9 demonstra que a rede pública oferece 37% dos cursos, é responsável por 33,45% das matrículas, 23% das vagas oferecidas, 56% dos inscritos no vestibular e 33% dos ingressos por vestibular.

Observa-se que embora a rede pública figure com 7% das IES no Estado, possui campi distribuídos no interior do Estado, que, se considerados como unidades, somariam 21 novas instituições, já que são 14 campi da rede federal de ensino e 7 campi da rede estadual, o que amplia sua possibilidade de oferecimento de cursos, vagas e matrículas. Outro aspecto a ser considerado é que todas as IES públicas oferecem cursos na modalidade semipresencial.

Um fator que se destaca, porém, é o percentual de ingressantes em relação ao número de inscritos e vagas. Pois 55,7% dos inscritos estão na rede pública, enquanto apenas 16% ingressam nessa rede, índice que não chega a completar o número total de vagas oferecidas (6.235 vagas). A ausência de preenchimento das vagas identifica outro fator: a existência de processos seletivos para ingresso, muito diferenciados, entre IES públicas e privadas.

A seletividade da rede pública contrasta com a ociosidade de vagas na rede privada, pois apenas 56% das vagas oferecidas são ocupadas. No ano de 2006 ficaram ociosas 9.463 vagas. Esta é uma tendência que parece se confirmar no cenário estadual, nos cursos da modalidade presencial, principalmente pela diminuição de egressos do nível médio.

Observa-se, ainda, que a capital, com oito IES, é responsável por 47% das matrículas do Estado de MS.

Tabela 9 – Total geral do número de cursos de graduação presenciais, número de matrículas e número de vagas, inscritos e ingressos, por vestibular, por organização acadêmica e categoria administrativa em Mato Grosso do Sul – 2006

Unidade da Federação/ Categoria Administrativa	Cursos			Matrículas			Vagas, candidatos, ingressos		
	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Vagas	Inscritos	Ingressos*
Mato Grosso do Sul	383	139	244	67.113	31.790	35.323	27.920	66.228	18.116
Pública	142	30	112	22.453	6.847	15.606	6.235	36.937	5.894
Federal	86	29	57	15.414	6.451	8.963	4.095	28.301	3.894
Estadual	56	1	55	7.039	396	6.643	2.140	8.636	1.996
Municipal	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Privada	241	109	132	44.660	24.943	20.382	21.685	29.291	12.222
Particular	169	50	119	32.380	13.900	18.480	18.137	23.140	9.660
Comum/Confes/Filan**	72	59	13	12.280	11.043	1.237	3.548	6.151	2.562

* Ingressos por vestibular

Fonte: Tabela organizada pela autora a partir dos dados do Censo da Educação Superior/INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior. Graduação. 2006. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 2 jan. 2008. . ** Comunit/Conf/Filantr - Comunitária/Confessional/Filantrópica.

Como vinte e duas instituições foram criadas a partir de 1996, a maioria delas já nasceu sob a égide do Exame Nacional de Cursos, portanto, com a percepção

da avaliação presente. Já nas instituições criadas antes de 1996, a cultura da avaliação institucional, como elemento mais amplo, foi sendo incorporada desde o início dos anos de 1990, a partir das experiências com o PAIUB.

Nas entrevistas realizadas com os coordenadores das IES de Campo Grande, é notória a diferença da organização, do funcionamento e da qualidade das práticas avaliativas desenvolvidas por IES que participaram do PAIUB e as que iniciaram seus processos de avaliação institucional a partir das determinações da Lei nº 10.861/2004.

Em relação ao número atual de IES presentes em Mato Grosso do Sul, há algumas peculiaridades nas bases de dados que requerem esclarecimentos⁶⁰, dadas às aparentes divergências de resultados.

No Censo da Educação Superior de 2006 constam 43 instituições e no Cadastro da Educação Superior e no Portal do SINAES, 44. Essa diferença se deve ao fato de que uma instituição do interior do Estado, que só dispõe de um curso, estava com esse curso paralisado, ou seja, não efetuou matrículas e, portanto, não preencheu em 2007 os dados do Censo, que tem data-base de 2006. Essa mesma instituição ainda consta no Cadastro da Educação Superior, pois pode reativar seu curso a qualquer momento⁶¹.

Como a maior parte da coleta transcorreu em 2006 e início de 2007, e a base numérica nesse período é de 44 instituições no Cadastro da Educação Superior e 43 no Censo da Educação Superior, serão essas as referências utilizadas neste estudo.

Em 2006, segundo o Cadastro da Educação Superior, o Estado contava com 44 instituições, sendo 2 federais, 1 estadual e 41 privadas. Destas, 5 são universidades, 2 são centros universitários, 6 são faculdades integradas, 24 são

⁶⁰ As formas de coleta e atualização de dados são diferenciadas: o Censo da Educação Superior coleta dados anuais com a data-base do ano anterior; o cadastro da Educação Superior é preenchido semestralmente pelas instituições e deve, portanto, exibir a situação atual das IES, o que também acontece com o portal do SINAES, que deve apresentar resultados atuais. Como essas bases de dados são alimentadas com dados preenchidos pelas instituições, a ausência de preenchimento de um dos formulários pode acarretar divergências nos resultados.

⁶¹ Esta informação foi obtida por meio de contato telefônico e *e-mail* ao setor responsável pelo Censo da Educação Superior e confirmado pelo setor de Cadastro da Educação Superior.

faculdades e 7 são institutos superiores ou escolas superiores. A maioria das IES (36 instituições) situa-se no interior do Estado e 8 na capital.

Em 2009, o Cadastro da Educação Superior apresenta um total de 46 instituições, sendo: 2 federais, 1 estadual e 43 privadas. Destas, 5 são universidades, 2 são centros universitários, 8 são faculdades integradas, 26 são faculdades e 5 são institutos superiores ou escolas superiores. A maioria das IES (37 instituições) ainda se concentra no interior do Estado, embora tenha havido discreto crescimento na capital (9 instituições). O crescimento observado, mantendo a tendência nacional, situa-se na esfera privada e predominantemente nas faculdades e faculdades integradas. Há decréscimo do número de institutos superiores.

A seguir serão detalhados os dados e as informações obtidos por meio das entrevistas e presentes nos projetos e relatórios de avaliação das IES de MS.

4.2 AS COMISSÕES PRÓPRIAS DE AVALIAÇÃO EM MS E O SINAES

Neste subitem serão descritos os resultados obtidos nas coletas em campo, que abrangem as entrevistas realizadas nas instituições de Campo Grande, no período de 2006 a 2007, bem como as informações obtidas diretamente do INEP (os projetos e relatórios de autoavaliação).

4.2.1 AS COMISSÕES PRÓPRIAS DE AVALIAÇÃO EM CAMPO GRANDE, MS

Das oito instituições da capital foram obtidos dados relativos a 100% delas, com uso de roteiro estruturado (Apêndice A2), contendo dezesseis questões. Poucas foram as instituições (37,5%) que disponibilizaram materiais complementares sobre a avaliação ou permitiram acesso aos sistemas de avaliação.

As instituições contatadas têm tipologias, tempo de funcionamento e portes diferenciados, como se observa nos dados da Tabela 10 e do Quadro 10.

Tabela 10 – Características das IES de Campo Grande, MS.

INSTITUIÇÕES	Nº de cursos*	Nº de <i>campus</i>	Turnos de funcionamento dos cursos			Tipos de cursos		
			D	N	I	Graduação		Sequenciais
						Graduação	Superior de Tecnologia	
A	52	2	X	x	x	46	6	-
B	71	9	X	x	x	71	-	-
C	67	3	X	x	x	36	17	14
D	17	1	X	x	-	13	4	-
E	8	1	-	x	x	7	1	-
F	11	1	-	x	-	5	6	-
G	24	1	-	x	-	8	16	-
H	7	1	-	x	-	7	-	-
Total	257	19	4	8	4	193	50	14

Fonte: Tabela elaborada pela autora por meio de consultas à base de dados do Cadastro da Educação Superior, 2008.

As instituições, conforme acordado com as Coordenações das CPAs, não serão nominadas, mas caracterizadas e identificadas por letras ⁶² (Quadro 10).

INSTITUIÇÕES	Organização acadêmica	Categoria Administrativa	Ano de criação	Ano de implantação da autoavaliação*
A	Universidade	Privada	1961	1986
B	Universidade	Federal	1979	1985
C	Universidade	Privada	1976	1993
D	Centro Universitário	Privada	1994	1994
E	Faculdade	Privada	2000	2000
F	Instituto de Educação Superior	Privada	2002	2004
G	Instituto de Educação Superior	Privada	2002	2004
H	Instituto de Educação Superior	Privada	1998	2001

Quadro 10 – IES, por categoria administrativa, ano de criação e ano de implantação da autoavaliação. Campo Grande, MS.

* Dados obtidos nas entrevistas com os responsáveis pelas CPAs.

Fonte: Quadro elaborado pela autora com dados disponíveis no Cadastro de Avaliação da Educação Superior do INEP/MEC. Consulta em 2007.

⁶² Embora os entrevistados tenham assinado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, foi definido que não haveria identificação das IES.

As instituições F e G operam desde 2006 no mesmo espaço físico em razão de mudança da mantenedora, mas preservam a identidade institucional das mantidas. Assim, os dados relatados serão comuns para as duas IES, mas a contagem, para tratamento estatístico, respeitará a quantidade total de instituições contatadas: oito (8).

Das instituições que possuem experiências de autoavaliação anteriores ao SINAES (75%), três delas (35,7%) indicam participação no PAIUB. Os membros da CPA da instituição “A” consideram que o PAIUB deixou marcas importantes, pois desencadeou discussões em âmbito nacional, sobre a importância, a forma, os instrumentos, os processos e os resultados da avaliação e com um diferencial: a adesão voluntária das IES. Mas gerou frustração, pois as ações institucionais foram realizadas e a avaliação externa, bem como as ações que seriam desencadeadas pelo Ministério da Educação, foi abortada, com as mudanças internas no Ministério, sem nenhum retorno às instituições. Os membros da CPA observam, ainda, que chegaram a receber do Ministério da Educação a primeira parcela da verba destinada às IES que haviam encaminhado projetos de autoavaliação em 1997. Nessa IES houve manutenção de parte dos membros que participaram das avaliações iniciais na instituição; por isso, há possibilidade de uma análise do histórico das ações realizadas e se considera que a cultura da avaliação está consolidada.

A instituição “E” apresenta uma trajetória de inserção ao PAIUB que corresponde às ações de outras unidades de sua mantenedora, pois a criação da unidade existente em Campo Grande é posterior ao processo desenvolvido com o PAIUB.

A instituição “C”, embora tenha participado do PAIUB, não tem registros mais sistematizados do período e não cita os possíveis benefícios dessa participação, pois os membros que estiveram à frente do processo não fazem parte da atual comissão. Observa-se que os processos internos de autoavaliação não sofreram continuidade em razão da rotatividade dos membros das comissões.

É relevante assinalar que as informações coletadas sofreram pequenas diferenciações em razão das datas de coleta, que apresentam estágios diferentes do desenvolvimento do SINAES. O Quadro 11 indica os períodos das coletas.

IES	Período da coleta	Entrevistado(s)	Forma de registro/coleta de materiais*	Titulação do entrevistado***	Outras Funções na IES
A	1º/3/2007	Membros operativos da CPA**	Gravação/anotações	Mestra	Administrativa
B	25/10/2006	Coordenador da CPA	Gravação/anotações/Acesso ao sistema informatizado	Doutor	Docente
C	16/6/2007	Coordenadora da CPA	Gravação/anotações	Doutora	Docente
D	18/10/2006	Coordenadora da CPA e membros operativos	Gravação/anotações/Acesso ao sistema informatizado/Acesso aos materiais produzidos: relatórios, jornais, campanha de sensibilização	Mestra	Docente
E	3/3/2007	Coordenador da CPA	Gravação/anotações	Mestre	Docente
F/G	9/3/2007	Coordenadora da CPA	Gravação/anotações	Especialista	Administrativa
H	13/3/2008	Coordenadora da CPA	Anotações/acesso aos instrumentos de coleta e ao boletim emitido pela CPA	Mestra	Administrativa

Quadro 11 – Períodos da realização das coletas de informações, entrevistados e formas de coleta nas IES de Campo Grande, MS.

* Conforme a autorização dos entrevistados.

** A CPA é coordenada oficialmente pelo Pró-Reitor de Graduação, segundo o Regulamento da IES.

*** Dados obtidos por meio de consulta ao Currículo Lattes, da Plataforma Lattes, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/>. Não foram localizados os currículos dos coordenadores das IES F/G.

A divulgação das datas de coleta reveste-se de importância, também, em função de que algumas instituições após cumprirem as determinações iniciais do ciclo avaliativo do SINAES paralisaram suas atividades avaliativas e outras, em função de mudanças institucionais desativaram boa parte das atividades antes desenvolvidas. Daí a relevância de se acentuar o caráter datado dessas informações.

Observa-se, quanto ao perfil dos coordenadores, que as CPAs de Campo Grande, MS, são coordenadas por profissionais titulados, acima inclusive da média

nacional, pois 50% são mestres 25% doutores e 25% especialistas. Os dados levantados por Almeida Júnior (2005, p. 51) sobre as CPAs de todas as regiões do país indicam: 42,1% de mestres, 30,1% de especialistas, 15,1% de doutores, 11,1% de graduados, 1,3% de profissionais com ensino médio completo, 0,2% de livre-docentes e 0,1% com ensino fundamental completo. Entre os coordenadores, 50% exercem a docência além da função de coordenação da CPA. E quanto ao gênero, ao contrário dos dados nacionais (ALMEIDA JÚNIOR, 2005, p. 51), 62,5% são mulheres e 37,5% de homens.

As CPAs das instituições contatadas foram estruturadas em cumprimento às determinações da Lei nº 10.861, mas com diferenciais, dadas às práticas avaliativas já existentes nas IES. Aquelas que já possuíam processos de autoavaliação em andamento fizeram adequações, com a manutenção de um corpo técnico alocado em algum setor institucional (Reitoria, Pró-reitorias, Secretaria de Avaliação...) e a criação da CPA como órgão deliberativo. Já as instituições que iniciaram seus processos em 2004 têm comissões mais enxutas. Nelas, não há divisão de funções deliberativas e executivas, todos realizam tudo e alguns critérios de escolha dos membros são relacionados com as habilidades que possuem ou as funções que exercem na instituição, que podem favorecer as atividades da CPA.

A composição da CPA é regida pelo artigo 11 da Lei nº 10.861/2004:

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

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

II - atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior. (BRASIL, 2004, os grifos são meus).

Embora as instituições não tenham exposto as portarias de criação das comissões, supõe-se que esse aspecto legal deva ter sido cumprido, pois vem sendo

cobrado pelos avaliadores de cursos nas visitas *in loco*, bem como faz parte das solicitações para cadastro dos membros da CPA no INEP.

A maioria das instituições (62,5%) não obedece ao inciso I do artigo 11, pois suas comissões privilegiam a maioria absoluta de um dos segmentos: o docente, como se observa na Tabela 11.

Tabela 11 – Composição das CPAs. Campo Grande, MS

IES	Composição das CPAs				
	Coordenador(a) da CPA	Representantes docentes	Representantes discentes	Representantes administrativos	Representantes da sociedade civil organizada
A	-	-	2	-	2
B	1	3*	2*	3*	-
C	1	5	2	3	2
D**	1	11	11	2	1
E	-	4	-	-	-
F/G	1	1	1	-	1
H	1	3	1	1	1

* Com suplentes em igual número. ** Há outros participantes não citados.

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base nas informações obtidas nas entrevistas com as coordenações das CPAs.

Nas instituições “A” e “E” não houve indicação específica da quantidade de membros por segmento. Na IES “A”, há aproximadamente 15 membros da comissão, com representatividade de todos os segmentos e predomínio de docentes. No que toca à forma de escolha dos membros, os docentes são indicados pela associação de professores, os acadêmicos pelo Diretório Central dos Estudantes (DCE), os coordenadores de curso, por eleição entre os pares. Na instituição “E” o “núcleo duro”, ou seja, a parte operativa e técnica é formada por quatro professores. E há também a indicação de predomínio de docentes.

Na instituição B, além do predomínio dos docentes, não consta a presença de representante da sociedade civil. Nas instituições F e G, o número total de integrantes mostra a falta de representatividade efetiva da comunidade acadêmica, pois são quatro membros ao todo.

A instituição “D” mantém a maior representatividade de membros para cada segmento, definida em seu Regulamento: 1 coordenador da CPA, 1

representante da Secretaria de Legislação e Normas, 1 representante da sociedade civil organizada, 1 representante da mantenedora, 1 representante discente para cada curso de graduação; 1 representante docente para cada curso de graduação; 1 representante discente da pós-graduação; 1 representante docente da pós-graduação; 1 coordenador de curso da graduação e 1 coordenador de curso da pós-graduação. Se mantida a mesma organização, hoje a Comissão contaria com 42 membros na CPA, já que teve expansão de cursos.

Quanto à presença de representantes de todos os segmentos, discentes, docentes, técnico-administrativos e membro da sociedade civil organizada, 62,5% das IES atendem às indicações da legislação.

No que se refere às funções, 50% das CPAs estão estruturadas com divisão de funções: mantendo a comissão com a função deliberativa e corpo técnico com funções executivas.

Quanto à infraestrutura disponibilizada para a CPA pelas gestões das IES e a carga horária para os seus membros, 50% das IES não dispõem de estrutura física própria e de carga horária para seus membros; 37,5% dispõem de estrutura e de carga horária específica para a CPA e 12,5% usam a estrutura de um setor administrativo ao qual a CPA está vinculada.

É preciso observar que as IES que dispõem de carga horária para os membros da CPA, não remuneram todos os membros da comissão, apenas aqueles que cumprem funções técnicas, executando as deliberações tomadas pelo conjunto de membros da CPA. A remuneração, portanto, está atrelada à existência de um trabalho operativo e técnico e não às funções deliberativas.

O motivo da ausência de carga horária e estrutura física própria varia entre as instituições “B”, “F/G” e “H” .

Na instituição “B” não havia previsão orçamentária para instituir a CPA, e seu mantenedor (o Estado) instituiu a legislação, mas repassou às gestões das IES a tarefa de executar as determinações legais com as condições institucionais já

existentes. A equipe da CPA utiliza a infraestrutura dos departamentos e usa estagiários na ausência de funcionários próprios. A base tecnológica é garantida pelo Núcleo de Informática da instituição e o centro da autoavaliação é o sistema informatizado desenvolvido, que congrega dados para os gestores de cada setor.

No caso das IES “F/G” e “H” são instituições pequenas que não dispõem de recursos financeiros para ampliação de estrutura física ou mesmo para a aquisição de mobiliário e equipamentos. Assim, as ações desenvolvidas pelos membros da CPA têm caráter voluntário e a estrutura física usada é a da própria instituição, o que reflete, também, a menor complexidade dos processos avaliativos desenvolvidos.

Na entrevista concedida, a coordenadora da CPA da instituição “H” salientou que os membros da comissão entendem que a remuneração pelo trabalho desenvolvido descaracterizaria a legitimidade da comissão, que perderia a liberdade de fazer uma avaliação isenta. Não há, por parte dos membros ou da gestão, a percepção de separar as funções deliberativas das funções executivas, remunerando os responsáveis pelas últimas. Ao mesmo tempo, a coordenadora assinalou o período difícil para as IES em Campo Grande, MS, em função da diminuição de matrículas.

São as instituições privadas, de grande e médio portes, que contam com a melhor infraestrutura e equipes para a realização da avaliação. Todas elas tinham experiência de avaliação anterior ao SINAES.

As reuniões das CPAs na maior parte das instituições (62,5%) são definidas em seus regulamentos e sua periodicidade varia, como se observa no Quadro 12.

IES	Periodicidade das reuniões		Forma de definição das funções dos membros da CPA
	Corpo técnico	Comissão completa	
A	Reuniões semanais e durante a aplicação da avaliação, diárias.	2 reuniões ordinárias semestrais	Comissão completa tem função deliberativa. Corpo técnico planeja, tabula, elabora relatórios. As coordenações dos cursos e dos programas realizam a sensibilização, a coleta de dados e as análises dos relatórios.
B	Não há pré-definição do número de reuniões, variam conforme as demandas.		A divisão do trabalho ocorre conforme as possibilidades dos membros, da ação funcional que exercem na IES e a disponibilidade imediata.
C	Reuniões semanais.	Definidas no regulamento da CPA.	Divisão informal de tarefas, não há indicações no regulamento. Divisão da equipe por meio das dimensões postas no roteiro de autoavaliação do INEP.
D	Reuniões semanais. Maior frequência mediante demandas institucionais. Registros com Atas.	Reuniões semestrais.	CPA com função deliberativa, corpo técnico com funções executivas. O corpo técnico conta com um bolsa-trabalho e apoio da gerência de informática para desenvolver o sistema de avaliação informatizado.
E	-	Reuniões mensais ordinárias.	Tarefas definidas coletivamente mediante plano de metas semestral.
F/G	Reuniões mensais, quando possível. No final de cada mês.		Não há regulamento para definir as funções dos membros da CPA.
H	Reuniões mensais ordinárias. Pautas definidas conforme plano de trabalho.		Funções definidas informalmente, conforme habilidades de cada membro.

Quadro 12 – Reuniões e funções das CPAs. Campo Grande, MS

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nas entrevistas realizadas com Coordenadores das CPAs.

Observa-se que nas IES “A”, “C”, “D”, “E” e “H”, as atividades são planejadas e há registro desse planejamento, por meio de planos de ação do setor, planos de metas, ou no próprio projeto de autoavaliação. Nas IES “A”, “C”, “D”, “E”, a divisão de tarefas é facilitada pelo fato de haver um corpo técnico, formado a partir de habilidades necessárias aos trabalhos da CPA, com carga horária específica para a realização das atividades da CPA e infraestrutura compatível com suas tarefas.

É preciso destacar ainda, que as funções das CPAs estão definidas na Lei nº 10.861 e regulamentadas na Portaria do MEC nº 2.051/2004. O art. 7º dessa Portaria institui:

Art. 7º As Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), previstas no art. 11 da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e constituídas no âmbito de cada instituição de educação superior, terão por atribuição a coordenação dos processos internos de avaliação da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo Inep.

§ 1º As CPAs atuarão com autonomia em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior.

§ 2º A forma de composição, a duração do mandato de seus membros, a

dinâmica de funcionamento e a especificação de atribuições da CPA **deverão ser objeto de regulamentação própria**, a ser aprovada pelo **órgão colegiado máximo de cada instituição de educação superior**, observando-se as seguintes diretrizes:

I – **Necessária participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica** (docente, discente e técnico-administrativo) e de representantes da sociedade civil organizada, ficando vedada à existência de maioria absoluta por parte de qualquer um dos segmentos representados.

II – **Ampla divulgação de sua composição e de todas as suas atividades.** (BRASIL, 2004b, p. 43, grifo nosso).

As instituições, como demonstram os dados já expostos, cumprem parcialmente as determinações do artigo 7º, já que algumas não têm regulamentação própria, não há observância das orientações definidas para a composição da CPA e não há, na maioria das instituições (75%), ampla divulgação da composição e das atividades das CPAs. Apenas duas instituições (B e D) mantêm nos seus *sites links* específicos para a avaliação institucional, expondo, com clareza, a composição e os nomes dos membros da CPA, suas funções e objetivos. Esses *links* permitem acesso livre à comunidade em geral. Observa-se que mesmo no caso dessas duas IES, os dados são relativos à 2006 e não sofreram atualizações nos últimos dois anos. Na instituição “D”, a estrutura para a Avaliação Institucional foi alterada drasticamente e os processos antes desenvolvidos estão paralisados desde o final de 2006 e no final de 2008, também o *link* relativo à avaliação foi retirado do *site*.

Nas instituições “A”, “C” e “E”, a comunidade acadêmica, em períodos delimitados, em campo restrito dos *sites*, acessa com senha e *login* os instrumentos para a realização da avaliação institucional. Nesses mesmos espaços, em geral, colocam-se os resultados da avaliação. Não há identificação dos membros da CPA,

de suas funções ou dos princípios desenvolvidos. Quanto aos resultados, são extratos de relatórios que são disponibilizados.

4.2.2 A Execução da Autoavaliação

Embora a autoavaliação desenvolvida nas CPAs parta de um roteiro orientado e conte com dimensões e etapas pré-definidas pela CONAES e pelo INEP, as instituições ainda demonstram algumas particularidades na execução do processo de autoavaliação.

A CONAES definiu três etapas obrigatórias para a avaliação interna: 1) Preparação (constituição da CPA, planejamento da avaliação e sensibilização); 2) Desenvolvimento (execução da autoavaliação) e 3) Consolidação (elaboração, divulgação e análise do relatório final de avaliação, balanço crítico do processo). (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004a).

Na etapa do Desenvolvimento, foram listadas as ações específicas que deveriam ser executadas pelas comissões:

- a) realização de reuniões ou debates de sensibilização;
- b) sistematização de demandas/idéias/sugestões oriundas dessas reuniões;
- c) realização de seminários internos para: apresentação do Sinaes, apresentação da proposta do processo de avaliação interna da IES, discussões internas e apresentação das sistematizações dos resultados e outros;
- d) definição da composição dos grupos de trabalho atendendo aos principais segmentos da comunidade acadêmica (avaliação de egressos e/ou dos docentes; estudo de evasão, etc);
- e) construção de instrumentos para coleta de dados: entrevistas, questionários, grupos focais e outros;
- f) definição da metodologia de análise e interpretação dos dados;
- g) definição das condições materiais para o desenvolvimento do trabalho: espaço físico, docentes e técnicos com horas de trabalho dedicadas a esta tarefa e outros;

- h) definição de formato de relatório de auto-avaliação;
- i) definição de reuniões sistemáticas de trabalho;
- j) elaboração de relatórios; e
- k) organização e discussão dos resultados com a comunidade acadêmica e publicação das experiências. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004a, p. 13).

Além da definição das etapas, foi instituído prazo geral de dois anos, a contar do estabelecimento da Lei, para o encerramento, por parte das CPAs de todas as etapas avaliativas.

A maioria das instituições contatadas estabeleceu em seu fluxo de atividades da autoavaliação as seguintes ações:

- a) sensibilização da comunidade;
- b) aplicação de instrumentos;
- c) tabulação e análise de resultados;
- d) elaboração de relatórios;
- e) divulgação de resultados;
- f) realização de balanço sobre a avaliação.

Essa sequência se coaduna com as etapas previstas pelo Roteiro Auto-orientado do INEP.

Quanto à fase anterior, de preparação de instrumentos, apenas a instituição “D” realiza a elaboração e atualização de instrumentos compartilhada com segmentos da comunidade de modo a extrapolar os membros da CPA.

Os processos de sensibilização são vistos como essenciais por todos os entrevistados e têm estratégias diferenciadas e criativas nas várias instituições (Quadro 13).

IES	Estratégias de sensibilização
A	Uso de campanha publicitária desenvolvida pelo Curso de Comunicação Social. Participação dos coordenadores de cursos e programas com visitas às turmas.
B	Reuniões nos Centros e <i>campus</i> da IES da CPA com a comunidade acadêmica.
C	Fôlderes, sensibilização dos alunos por meio dos professores e coordenadores de cursos, faixas, <i>e-mails</i> , visitas da comissão às salas de aulas.
D	Fôlderes, esquetes/dramatizações, faixas, pixações, <i>e-mails</i> , palestras, visitas dos membros da CPA às salas de aula, telefonemas aos professores e técnico-administrativos.
E	Propaganda na rádio institucional, cartazes, folhetos, visitas, reuniões com líderes de turma.
F/G	Cartazes.
H	Ciclo de debates sobre autoavaliação e SINAES, boletim da CPA.

Quadro 13 – Estratégias para a sensibilização da comunidade acadêmica das IES de Campo Grande, MS.

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nas entrevistas realizadas com Coordenadores das CPAs.

Há ainda elementos diferenciais na execução das ações avaliativas, quanto à forma de divulgação e ao acompanhamento de decorrências da autoavaliação, que serão descritos nos próximos subitens.

As instituições contatadas aplicam, em sua maioria (62,5%), instrumentos de autoavaliação para parcelas da comunidade acadêmica em sistemas operacionais *on-line*, com acesso por senha, em áreas restritas de seus *sites*. As demais IES ainda trabalham com aplicação de instrumentos impressos.

No momento das entrevistas, foi possível visualizar instrumentos de avaliação de cinco instituições; destas, quatro IES contemplam questões abertas e fechadas e uma apenas questões fechadas, sem espaço para comentários. Apenas uma instituição cedeu seus instrumentos (H) e outras duas permitiram acesso ao sistema operacional da avaliação (B e D). A ausência de acesso a todos os instrumentos impede uma avaliação comparativa dos mesmos.

A periodicidade da aplicação é na maior parte dos casos anual (62,5%); há instituições (25%) que aplicam instrumentos com periodicidade variada (anual e

bimestral) e outra que tem periodicidade semestral (12,5%). No caso da instituição “B”, embora a periodicidade prevista fosse anual, o prazo para fechamento do sistema se estendeu por dois anos, na primeira coleta relativa ao SINAES.

Em razão de o SINAES instituir a obrigatoriedade de avaliação das dez dimensões que ampliam o foco avaliativo para o ensino, a pesquisa e a extensão, independente da tipologia institucional e mostram vários outros aspectos (comunicação com a sociedade, responsabilidade social, gestão e funcionamento de colegiados...), as instituições elaboram instrumentos específicos para levantamento de informações que contemplassem as várias dimensões, bem como reestruturaram os instrumentos de coleta que eram aplicados à comunidade acadêmica.

A instituição “A” até 2005 aplicava instrumentos voltados à avaliação do desempenho docente, discente e da infraestrutura. A partir desse ano, os instrumentos foram reelaborados, conforme as dez dimensões do SINAES. Desde 2001 (até 1997 a avaliação era impressa, de 1998 a 2000 por leitura ótica de cartões-resposta) passou a aplicar a avaliação *on-line* e a partir de 2005 os respondentes começaram a ser identificados, o que na percepção dos membros da CPA trouxe resultados positivos, pois os alunos estão mais críticos e responsáveis.

A instituição “B” aplica questionários *on-line* com níveis diferentes de acesso para gestores (de *campus*, de centros, de cursos e setores), docentes e discentes. Não há menção da participação de administrativos no preenchimento dos instrumentos.

As chefias de Centro avaliam todos os departamentos vinculados, sua infraestrutura e produtividade. Os professores preenchem instrumentos conforme seu perfil (docente, gestor...) com quesitos variados por perfil. E os alunos avaliam o desempenho de cada professor, fazem sua autoavaliação por disciplina, a avaliação do curso e da infraestrutura do Curso e da IES e a avaliação da disciplina dentro do curso.

A instituição “C”, para avaliar o ensino, aplica, semestralmente, questionários *on-line* aos docentes, discentes e coordenadores de cursos. Nesses

instrumentos são avaliados as condições dos cursos, os desempenhos de docentes, discentes e coordenadores e os fatores de infraestrutura. Para avaliar a extensão aplica questionários impressos para os participantes dos projetos de extensão, bem como realiza coletas periódicas nos órgãos vinculados à extensão. A pesquisa é avaliada por meio de instrumentos aplicados aos pesquisadores e aos alunos de iniciação científica, bem como são analisados os índices de produção científica. Para acompanhamento de egressos há instrumento específico *on line*, com coleta anual. Para a elaboração do relatório final de autoavaliação, foram elaborados roteiros e encaminhados aos gestores dos setores da IES.

A instituição “D” aplica, semestralmente, questionários *on-line* aos docentes, discentes, coordenadores e técnico-administrativos vinculados à graduação. Os questionários são específicos, por segmento, e procuram levantar a percepção da comunidade acadêmica sobre a qualidade dos serviços oferecidos, da infraestrutura, do currículo dos cursos, do desempenho docente, discente e da coordenação de cursos. Abrange, também, a avaliação sobre os aspectos da pós-graduação, da pesquisa e da extensão.

A aplicação de instrumentos para a pós-graduação ocorre de forma diferente em função da duração dos cursos. São aplicados instrumentos impressos para avaliação de cada disciplina ministrada, ao final da disciplina e instrumentos anuais para avaliação de aspectos institucionais mais amplos.

São aplicados instrumentos de avaliação ao final de cada projeto de extensão desenvolvido e há instrumentos específicos para os cursos de extensão de longa duração (superiores a 180 horas).

Para levantar dados relativos as dez dimensões propostas no roteiro orientado da autoavaliação, a CPA também elaborou roteiros para gestores dos setores.

A instituição “E” aplica, 6 questionários diferentes, com periodicidade específica, conforme demonstra o Quadro 14.

Questionário	Segmento	Aspectos avaliados/levantados	Periodicidade
1	Discentes	Disciplinas dos cursos (<i>on-line</i>)	Semestral
2	Docentes		
3	Discentes	IES, perfil socioeconômico, desempenho de docentes e discentes (<i>on-line</i>)	Anual
4	Docentes		
5	Administrativos		
6	Colegiados de Cursos	Avaliação qualitativa dos cursos e das disciplinas (impresso)	Anual

Quadro 14 – Instrumentos de autoavaliação institucional da IES “E”. Campo Grande, MS.

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em entrevista realizada com o Coordenador da CPA da IES E.

Os questionários relativos ao corpo dirigente, à comunidade externa e aos egressos foram previstos, mas ainda não foram implantados.

As instituições “F/G” aplicam questionários impressos para cada segmento (docentes, discentes e corpo administrativo). Não houve condições de identificar os fatores avaliados por meio desses questionários, nem a possibilidade de verificar a presença das dez dimensões propostas pelo SINAES, pela falta de acesso aos questionários.

A instituição “H” aplica instrumentos impressos para todos os segmentos, e a avaliação das disciplinas feita pelos discentes é realizada em folha de leitura ótica. A periodicidade da aplicação é anual. Os instrumentos aplicados para docentes e administrativos contemplam explicitamente as dez dimensões propostas pelo SINAES.

Segundo orientações do Roteiro de Autoavaliação do MEC/INEP/CONAES, a divulgação de resultados da autoavaliação não é apenas uma ação obrigatória, mas um fator essencial para que o processo avaliativo tenha significado e continuidade. As estratégias de divulgação são importantes, pois devem contemplar o perfil específico dos membros da comunidade acadêmica para que todos tenham acesso aos resultados.

A maioria das IES (62,5%) utiliza o mesmo ambiente em que é realizada a avaliação *on-line*, para expor resultados à comunidade acadêmica, mas com acesso

restrito, o que contraria um dos princípios do SINAES que é o da transparência. Apenas a instituição “D” expõe parcela dos resultados das avaliações em *link* com acesso livre.

O Quadro 15 apresenta as estratégias de divulgação de resultados usadas nas IES contatadas.

IES	Estratégias de divulgação
A	Jornal, <i>web</i> (acesso com senha), murais, relatórios impressos para professores e gestores.
B	Diferentes níveis de acesso no sistema <i>on-line</i> .
C	Relatórios impressos (gestão superior, coordenações de cursos e setores avaliados), relatórios compactos via <i>web</i> (alunos) e relatório impresso (professores).
D	Resultados quantitativos dos instrumentos por dimensão e segmento (disponíveis na <i>web</i> com acesso livre), relatórios impressos sobre desempenho (para docentes), relatórios analíticos impressos (para gestores), palestras para apresentação dos resultados (por segmento) e jornal informativo impresso (tiragem 2.000 exemplares).
E	Diferentes níveis de acesso no sistema <i>on-line</i> . Fórum de discussão para a comunidade acadêmica.
F/G	Cartazes afixados em pontos estratégicos da IES e reuniões, por segmento.
H	Seminário (apresentação para a comunidade acadêmica), apresentação dos dados nas salas por parte das coordenações de curso.

Quadro 15 – Estratégias de divulgação de resultados usadas nas IES de Campo Grande, MS.

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nas entrevistas realizadas com Coordenadores das CPAs.

Observa-se uma maior variação de estratégias nas IES “A”, “C” e “D”, bem como o respeito aos diferentes segmentos.

Os Relatórios de Autoavaliação institucional deveriam ser encaminhados ao INEP em 2006, sendo o prazo ampliado para as universidades até 2007.

A Resolução nº 1, de 11 de janeiro de 2005, da CONAES, apresenta um calendário para o cumprimento das ações avaliativas internas e externas (Quadro 16), que foi cumprido por parte substantiva das instituições, mas não foi cumprido pelo INEP.

Formas de Organização Acadêmica das IES	Entrega do Relatório de Avaliação Interna	Período de Visitas Avaliação Externa	Relatório Consolidado INEP para a CONAES	Publicação do Parecer <i>Final CONAES</i>
Faculdades Integradas, Faculdades Isoladas, Escolas e Institutos de Educação Superior com mais de 500 alunos matriculados*	Até 31/8/2005	De 01/9/2005 a 28/2/2006	Até 31/5/2006	Até 31/8/2006
Faculdades Integradas, Faculdades Isoladas, Escolas e Institutos de Centros de Educação Tecnológica/ Centros Universitários	Até 28/2/2005	De 1º/3/2006 a 31/5/2006	Até 31/8/2006	Até 30/11/2006
Universidades	Até 31/5/2006	De 1º/6/2006 a 30/9/2006	Até 31/12/2006	Até 31/3/2007

Quadro 16 – Calendário das atividades do SINAES

*Censo da Educação Superior - 2003. INEP - 2004.

Fonte: CONAES. Resolução n° 1, de 11 de janeiro de 2005. Estabelece prazos e calendário para a avaliação das instituições de educação superior. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 de janeiro de 2005, Seção 1, p. 09.

Das instituições contatadas, apenas duas (F/G) não encaminharam o Relatório de Avaliação ao INEP no prazo indicado, mas o fizeram posteriormente.

Embora as instituições devessem manter um processo de maior transparência em relação aos dados da autoavaliação, apenas a instituição “B” disponibilizou os documentos encaminhados ao INEP em sua *homepage*. Atualmente, porém, há a indicação dos documentos com *links*, mas não há acesso aos documentos. Os dados presentes são restritos ao ano de 2006, o que demonstra a paralisação dos processos após essa data.

4.2.3 Acompanhamento de Ações Corretivas

O acompanhamento do uso dos resultados por parte da gestão e dos membros da comunidade acadêmica para a efetiva melhoria de processos e produtos desenvolvidos nas IES é função da CPA e consta como um dos requisitos da autoavaliação:

[...]e) *uso efetivo dos resultados* para planejar ações destinadas à superação das dificuldades e ao aprimoramento institucional. Para isso, é importante priorizar ações de curto, médio e longo prazos, planejar de modo compartilhado e estabelecer etapas para alcançar metas simples ou mais complexas. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004a, p. 13-14).

Embora o acompanhamento do uso dos resultados da avaliação seja um dos quesitos solicitados no Relatório Final da Avaliação, entre as instituições contatadas apenas 25% apresentam ações específicas de acompanhamento e registro.

A Instituição “A” encaminha os resultados da autoavaliação para os Grupos de Trabalho⁶³ articulados ao planejamento institucional. As informações sobre ações realizadas retornam ao setor de avaliação para registro.

A Instituição “D” trabalha com fichas de acompanhamento de ocorrências por setor. Após a realização da avaliação, cada setor enumera os aspectos que requerem melhorias, na percepção de seus membros e também da comunidade acadêmica, e descreve propostas de ação para sanar os problemas citados e as ações já realizadas. O material retorna à CPA para registro e análise e deve subsidiar o planejamento dos setores.

Nas IES “C” e “E”, os colegiados de curso realizam a análise dos resultados da autoavaliação e estabelecem relatórios indicando sugestões para melhorias das questões/problemas identificados. Nas IES “F/G” e “H” não há registro sistemático das ações desencadeadas pela avaliação institucional, apenas a constatação das melhorias no dia-a-dia.

Todas as IES contatadas indicaram pontos positivos gerados pelo processo da autoavaliação e sinalizam entre os ganhos: a reflexão sobre o desempenho institucional e a possibilidade de usar subsídios da autoavaliação para o planejamento institucional.

A coordenadora da CPA da instituição “C” considerou que o benefício trazido é geral: “ A avaliação institucional traz para a instituição um repensar sobre

⁶³ Os grupos de trabalho tratam de questões específicas como: Plano de Cargos e Salários, egressos, futuro institucional, ação social, patrimônio, bem-estar e outros.

suas próprias atitudes, sobre a busca da qualidade. Um ano após a implantação da lei a cultura da avaliação (sic) sedimentou ainda mais. “ (Informação verbal).

O coordenador da CPA da instituição “B” acentua que “[...]a avaliação favorece, estimula as gestões a agirem como gestões” (Informação verbal) e complementa observando que são os dados da autoavaliação que permitem a tomada de decisões mais segura, mediante um processo reflexivo. Outro fator positivo é a possibilidade de divulgar resultados à comunidade.

O Quadro 17 sintetiza alguns dos resultados positivos trazidos pela autoavaliação, mencionados nas entrevistas.

IES	Infraestrutura	Currículos	Cultura da Autoavaliação	Outros
A	Sempre há melhorias nos laboratórios, equipamentos e houve a instalação de condicionadores de ar nas salas de aula. Ampliação do acervo da biblioteca.	--	Consolidação da cultura da autoavaliação.	Formação continuada de docentes. Criação de setor de apoio aos professores.
B				Divulgação de resultados. Instrumentos para as gestões.
C	Ampliação da biblioteca, reformas das cantinas, instalação de condicionadores de ar, cobertura de uma passarela.	Revisão das matrizes curriculares dos cursos.	Consolidação da cultura da autoavaliação.	Avaliações dos professores subsidiam o planejamento da formação continuada e na alocação de cursos.
D	Mudanças nos banheiros, coleta de lixo seletivo, alterações na cantina e na reprografia. Ampliação do acervo da biblioteca e dos horários de atendimento.	Revisão dos currículos para atender às demandas legais, da avaliação externa e solicitações de professores e alunos.	Consolidação da cultura da autoavaliação, com a ampliação da representatividade dos membros da CPA.	Alterações na qualidade dos serviços de atendimento e no fluxo interno de serviços para agilização de processos internos. Trabalho com líderes de turma, para localização e solução de problemas pontuais.
E	Reprografia, estacionamento, acessibilidade nos espaços internos.	--	--	Abertura de canal de comunicação entre direção e líderes de turma.
F/G	Reforma da estrutura física do prédio que é muito antigo.	As matrizes gerais vêm prontas da mantenedora, mas são trabalhados cortes regionais.	--	--
H	Melhoria dos recursos de multimídia, instalação de condicionadores de ar.		Consolidação da CPA, com a regularidade das atividades de avaliação. A avaliação está mais presente no espaço acadêmico.	Ampliação da participação dos segmentos nos colegiados de cursos.

Quadro 17 – Resultados positivos da autoavaliação na visão das IES de Campo Grande, MS.

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nas entrevistas realizadas com coordenadores das CPAs.

Mediante as entrevistas é possível perceber que entre os coordenadores das CPAs há a clareza de que o processo de autoavaliação desenvolvido tem um valor interno maior do que efetivamente o cumprimento das exigências colocadas pelos órgãos externos, de caráter regulatório. E um dos fatores que estimula esse tipo de pensamento é a descontinuidade das políticas públicas desenvolvidas e o descumprimento sucessivo das propostas apresentadas.

A reação por parte da comunidade acadêmica à avaliação é positiva, na percepção de 50% (instituições “A”, “D”, “F/G”) dos coordenadores das IES. Dessas instituições, acentua-se em 25% a consolidação de processos que possuem um histórico mais longo e de continuidade das equipes de trabalho. Nessas IES, o nível de adesão dos segmentos ultrapassa os 60%. E em outros 25%, a existência de integração entre os membros da comunidade, favorecida pelo fato de a instituição “ser pequena” e pelo perfil do corpo discente formado por alunos trabalhadores, mais maduros, que em boa parte estão fazendo seu segundo curso superior.

Nas instituições “A” e “D” indica-se a importância da meta-avaliação, que é realizada na primeira IES por meio dos relatórios analíticos das coordenações de curso e na segunda, está presente nos próprios instrumentos de avaliação aplicados para os vários segmentos da comunidade acadêmica.

Nas demais instituições, os coordenadores relatam que ainda há resistência por parte da comunidade acadêmica.

O coordenador da instituição “B” pontua que não há adesão de alguns gestores (de centros e de *campus*). Nesses casos, o Conselho Universitário é informado e toma decisões, cobrando a participação dos gestores.

Na instituição “C”, a resistência ainda ocorre por parte dos alunos, especialmente os formandos que apresentam menor grau de adesão e, também, em áreas específicas de conhecimento. O curso com menor adesão é o de Direito. Mas não há uma análise mais apurada para identificar as causas da baixa adesão. A coordenadora acentua que o preenchimento do instrumento é considerado atividade complementar do currículo e mesmo com esse estímulo extra e com a alocação de

laboratórios na instituição para atender alunos que não têm acesso a computadores fora da IES, há alunos que não realizam a avaliação.

Na instituição “E”, o coordenador considera que os alunos não têm interesse nos resultados da avaliação institucional por “[...]falta de envolvimento com a instituição, ausência de visão cidadã e de perspectiva macro” (Informação verbal). E observa que os professores ainda veem a avaliação como “IBOPE”, e aqueles que têm problemas de relacionamento com as turmas apresentam maior resistência à avaliação.

Na instituição “H”, a coordenadora acredita que ainda há indiferença por parte dos alunos em relação à avaliação. As ações desenvolvidas ainda não atingiram os resultados almejados. Pontua que não há divulgação prévia da data de aplicação dos instrumentos por receio de que os alunos não compareçam nesse dia.

4.2.4 Principais Dificuldades Enfrentadas pelas CPAs

Como as CPAs têm históricos bastante diferenciados, os problemas citados são também diferentes, passando de forma geral pela necessidade de estrutura e de pessoal para a realização da avaliação, a necessidade de uso efetivo dos resultados da avaliação pelos setores e a resistência da comunidade para a realização da avaliação.

O Quadro 18 apresenta os principais problemas descritos pelas coordenações das CPAs.

IES	Principais Dificuldades para a realização dos processos de avaliação
A	Necessidade de ampliação da equipe no setor que realiza os serviços de autoavaliação, preparo das avaliações externas e preenchimento de cadastros e documentos encaminhados ao MEC. Falta de uniformidade no tratamento das ações de autoavaliação desenvolvidas pelas coordenações de cursos e de programas.
B	Reações contrárias à avaliação por parte de alguns membros da comunidade, que enxergam o processo avaliativo como um ataque à autonomia universitária e a apatia dos alunos.
C	O apoio da administração superior é adequado para suprir as necessidades da CPA em infraestrutura, pessoal e carga horária, bem como há autonomia. O problema é a baixa adesão nos cursos noturnos.
D	A necessidade de os setores da instituição incorporarem os resultados da avaliação nos seus processos de planejamento, fazendo uma articulação clara entre planejamento e avaliação. E os problemas tecnológicos de ajustes no sistema criado para a autoavaliação.
E	Alocação de recursos humanos e físicos para a realização da autoavaliação.
F/G	Conciliar os horários dos membros da CPA, já que todos realizam o trabalho de forma voluntária.
H	Acúmulo de funções dos membros da CPA e a rotatividade deles, pois também realizam as atividades de forma voluntária.

Quadro 18 – Principais dificuldades para realização dos processos de avaliação para as IES de Campo Grande, MS.

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nas entrevistas realizadas com coordenadores das CPAs.

4.2.5 Acompanhamento das Avaliações Externas

Com a instituição do SINAES, uma das funções das CPAs é a de acompanhar os processos de avaliação externa, que abrangem:

- a) a avaliação de cursos para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, que requer o preenchimento de dados dos cursos e o preparo de documentos para as visitas *in loco* pelas comissões de avaliadores designadas pelo INEP;
- b) o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes;
- c) a avaliação da própria instituição, que requer solicitação por parte da instituição, encaminhamento de relatório de autoavaliação institucional e acompanhamento da comissão de avaliadores designados pelo INEP para visitas *in loco*.

Como o INEP tinha um grande número de avaliações de cursos a serem realizadas, ainda pelos processos anteriores ao SINAES, seu calendário de implantação das avaliações relativas ao novo sistema sofreu atrasos consideráveis e

apesar da previsão de avaliação *in loco* das IES ser realizada ainda em 2006, havendo a finalização do primeiro ciclo do SINAES em 2007, em 2008 nenhuma das instituições contatadas passou pela visita *in loco* da comissão de avaliadores para avaliação da instituição. As novas datas marcadas pelo INEP indicam a realização das avaliações nas instituições ao longo de 2008 e o fechamento do primeiro ciclo avaliativo em 2009. O processo iniciado em 2004 levará seis anos para completar seu primeiro ciclo se forem efetivamente obedecidos os novos prazos. O acompanhamento das avaliações externas, por parte das CPAs, se reduz, assim, às avaliações de cursos e do ENADE e à espera da avaliação *in loco* da instituição.

Nem todas as instituições trabalham com o acompanhamento sistemático das avaliações externas, de forma a integrar dados da autoavaliação e da avaliação externa. Em algumas IES, a gestão superior encarrega-se da realização dessas atividades e apenas informa os resultados à CPA.

Na instituição “A”, as atividades de autoavaliação e avaliação externa são totalmente integradas, pois são realizadas na mesma Diretoria que trata da avaliação e do planejamento institucional.

Na instituição “B”, a estrutura de *campus*, centros e departamentos, bem como o tamanho da instituição e a pequena quantidade de membros da CPA dificultam o acompanhamento das avaliações externas. Em função do acúmulo de trabalhos também os resultados do ENADE não foram analisados pela CPA, mas estão incorporados nas análises das coordenações de cursos.

Na instituição “C” há um núcleo específico para acompanhar os processos de avaliações de cursos. A CPA supre esse núcleo com os dados da avaliação institucional. A CPA acompanha as dimensões: instituição e alunos, mas são os colegiados de curso que analisam os resultados do ENADE e repassam pareceres à CPA.

Na instituição “D” há o acompanhamento de todo o processo, vinculado a outros órgãos internos. A Secretaria de Legislação e Normas prepara os processos de avaliação de cursos com as coordenações e a CPA. Os resultados do ENADE são

analisados pela CPA, que emite relatórios analíticos encaminhados às coordenações de curso para análise e proposição de alterações. Nessa instituição, o diferencial é o acompanhamento das avaliações externas de órgãos das categorias profissionais em relação aos egressos.

Na instituição “E” não há acompanhamento sistemático das avaliações externas. A CPA só fica à disposição dos avaliadores nas visitas *in loco*.

Nas instituições “F/G” não há acompanhamento das avaliações externas por parte da CPA. O ENADE é acompanhado pelas coordenações de curso.

Na instituição “H”, as coordenações de curso acompanham o ENADE, motivando os alunos e analisando os resultados com a Direção Acadêmica. Na avaliação de cursos, o preenchimento de dados é realizado pela Direção Acadêmica e a CPA emite relatórios e acompanha as visitas *in loco*.

4.2.6 SINAES: Concepções dos Membros das CPAs

De forma geral, nas instituições em que o sistema foi analisado, a percepção dos membros das CPAs sobre o SINAES é positiva, mas ainda cercada de dúvidas.

Na instituição “A”, os membros da CPA indicaram que foram realizadas mobilizações e discussões nos cursos e setores sobre o SINAES. E manifestaram que a primeira reação foi de “susto”:

Naquele primeiro momento, foi meio que assim, todo mundo levou um pouco de susto, e meio que vinculando ao “PAIUB”, pois não dá para dizer que o SINAES não é de lá, é o próprio “PAIUB”. [...].

É... Não tem [infra-estrutura no INEP], mas eu até acho que tem andado sim. Até acho que pela dimensão do sistema, eles estão... essa última plataforma vai ser fantástica, coletas excelentes. Quer dizer, eles têm evoluído muito, com muitas dificuldades, com muito sofrimento por parte das instituições.[...]

Eu vejo assim, que as instituições têm sofrido um pouco na implantação do SINAES, por essas dificuldades de cumprimento de prazos por parte

deles. Mas, acho que de uma certa forma tem evoluído, porque o “PAIUB” nasceu assim, com uma grande disposição, parecia ser e depois ele foi retrocedendo. Agora a gente está vendo o processo meio que invertido, ele vem e começa abrir agora, acho que eles fizeram agora melhor, fizeram toda uma preparação de estrutura, até porque agora a tecnologia está muito melhor do que em 1996.

E o que eu estou achando interessante é que o professor agora [...] depois dos cadastros dos docentes, depois das avaliações periódicas, o docente vê a vida dele, a vida acadêmica dele sendo avaliada também. (Informação verbal).

Apesar das críticas feitas pelos membros da CPA da IES “A” ao caráter regulatório do Estado, eles destacam que a credibilidade do sistema passa também pela efetivação dessa regulação:

Agora todo mundo está levando muito mais a sério, percebendo que está envolvido neste processo. Eu, particularmente, vejo como positivo, com todos esses desgastes, com tudo isso, eu ainda vejo como positivo, se os resultados forem aqueles que foram prometidos, se não for só fantasia e depois para por aí. E depois se instituições que não são comprometidas com a qualidade continuarem ... então tudo isso deixa de ter validade.[...].

Como procedimentos, como avaliação, como critério, o caminho eu acho legal, agora se não ocorrer mesmo aquilo que está previsto, se não for mesmo a regulação, se não acontecer mesmo isso...

Nesse período todo chamado de regulação, o que é que foi regulado nesse país?

Todo mundo abriu o que quis, onde quis, a hora que quis.

Tanto que está o caos instalado ai, está o caos ai.

Observa-se a indignação dos membros da IES “A” quanto aos pesos e medidas diferentes em relação às instituições, pois alegam que o descumprimento de determinações legais não tem sido motivo suficiente, nos últimos anos, para o fechamento de instituições que funcionam de forma irregular, deficitária.

No período em que foi feita a entrevista (2007), o MEC ainda não havia tomado medidas mais rigorosas para coibir instituições e cursos com baixo desempenho no ENADE, o que passou a ocorrer em 2008. E foram raros os casos de fechamento de instituições pela força regulatória do Estado.

O coordenador da IES “B” observou a necessidade de contatar os demais membros da CPA para identificar a percepção do grupo. Adiantou a sua visão sobre o assunto situando, como ponto positivo, o processo de autoconhecimento desencadeado pelas ações do SINAES. Em contrapartida, acredita que o fato de o sistema exigir que as instituições gerem resultados, requer grande esforço e ele tem dúvidas se esta é a melhor maneira de se trabalhar a avaliação. Considera que algumas coisas poderiam ser mais simples e gradativas, pois já há dados suficientes para gerar subsídios às políticas públicas e a implantação do sistema todo é bastante dispendiosa. Toca na questão da autonomia das instituições e questiona o destino e o uso dos resultados da avaliação.

Da mesma maneira que os membros da instituição “A”, o coordenador da IES “B” demonstra descrédito na ação regulatória do sistema, indagando quais foram os cursos efetivamente fechados pelo Estado.

Questionado sobre o rigor das avaliações externas desenvolvidas, toma como entraves para a sua melhoria: a falta de avaliadores, a organização das comissões de avaliação *in loco* multidisciplinares, nas quais há um único avaliador para analisar a qualidade dos cursos de graduação, e também discute a qualidade dos instrumentos utilizados pelo INEP.

A coordenadora da IES “C” ao analisar o sistema diz: “Houve uma evolução. O sistema como foi concebido, com princípios de avaliação formativa, só vem a propiciar que as instituições de ensino melhorem” (Informação verbal). Demonstra receio, porém, quanto ao respeito à identidade institucional:

Apesar das dimensões dirigirem o que tem que ser avaliado, há o princípio de se respeitar a identidade de cada instituição. Nós fizemos nossa avaliação pensando em nossa identidade, que está explícita no PDI, mas na verdade a gente não sabe se a avaliação externa vai respeitar [a identidade institucional], por a gente não ter passado por esta avaliação. O instrumento de avaliação que eles disponibilizaram engessa bastante, faz exigências superiores à legislação.[...]. Eu espero que os princípios básicos do SINAES sejam levados em conta.[...]. (Informação verbal).

Na IES “D”, a coordenadora da CPA considera que é um sistema mais completo do que os propostos anteriormente, mas que possui fragilidades:

O sistema de auto-avaliação pressupõe o reconhecimento de lacunas, mas estas, se aplicado o caráter regulatório, podem levar a sanções sérias como o descredenciamento da própria instituição. Isso, com certeza, inibe o reconhecimento de falhas ou problemas nas instituições. Não há autonomia real das CPAs, pois elas estão, em sua maioria, vinculadas às direções ou reitorias e seu corpo técnico ou de suporte, é remunerado pela instituição. Há também incoerências claras entre as proposições teóricas do Sinaes e sua execução. (Informação verbal).

Na mesma linha de pensamento, o coordenador da IES “E” avalia o sistema:

É positivo quanto ao propósito, quanto à teoria de avaliação, quanto à necessidade de aprimorar o processo de avaliação, mas a implementação prática dele... eu não sou muito otimista não. Mas por outro lado, por exemplo, veja bem, às vezes o pessimista e o otimista, ambos são idealistas, em que sentido... o atual sistema... nós recebemos agora 56 milhões de matrículas, dados divulgados agora pelo Inep, então quer dizer, nós temos [quase] 60 milhões de pessoas no sistema de educação [superior] brasileiro. Então quer dizer, este sistema, com toda a deficiência que nós temos de qualidade é o melhor sistema que o país já teve. Na minha avaliação também o Sinaes comparado com o PAUIB e com a trajetória anterior do INEP com o Provão, ele é o melhor sistema que nós já tivemos. [...] Temos que ter uma perspectiva histórica, é um sistema com muitos defeitos e há que ser aperfeiçoado, mas devido ao tamanho do sistema brasileiro de educação... não tivemos nada parecido até agora. [...] É possível nós termos um Sinaes ideal? Neste prazo, não. Agora, o propósito do Sinaes de aperfeiçoar o sistema de avaliação, é louvável. [...].(Informação verbal).

Nas instituições “F/G” e “H”, as coordenadoras afirmam que não houve discussão entre os membros do grupo sobre o SINAES, já que nas reuniões as atenções estão centradas para a operacionalização do processo.

Nessas instituições, que são de pequeno porte, não há infraestrutura específica para a CPA e não há carga horária específica para os membros desenvolverem as atividades, o que explica a centralização das ações na execução das tarefas sem prévia discussão sobre o que é efetivamente o SINAES.

Apesar da ausência de uma visão do coletivo da CPA sobre o SINAES, a coordenadora das instituições “F/G” comenta que um novo sistema sempre traz resistências. Em sua concepção, o sistema tem aspectos exequíveis e outras questões bastante utópicas. Pondera que é difícil exercer um controle efetivo por causa das diferenças regionais. E retoma a dúvida, já citada pela CPA da instituição “C”, sobre a efetivação de um dos princípios do SINAES: o respeito à identidade institucional.

A hesitação dos coordenadores das CPAs, em dar crédito ao novo sistema, pode ser explicada em função de alguns motivos:

- a) a infraestrutura deficitária do INEP, órgão executor das deliberações da CONAES, para a efetivação das ações previstas;
- b) a incompletude do ciclo de avaliação;
- c) o descumprimento do INEP de prazos definidos no cronograma de avaliação;
- d) a fragilidade das práticas anteriores de avaliação da Educação Superior que sofreram descontinuidade com as mudanças no governo, demonstrando que eram políticas de partidos políticos e não de Estado.

Esses fatores estão claramente articulados e no período de realização das entrevistas, ganham mais um aspecto relevante: a eleição presidencial. A indefinição sobre os resultados da eleição presidencial trouxe dúvidas sobre a continuidade do sistema e após a confirmação de Luiz Inácio Lula da Silva no cargo, ao final de 2006, as possíveis mudanças no MEC e no INEP geraram maior morosidade no desenvolvimento das atividades e mais dúvidas quanto à continuidade do SINAES.

As análises dos coordenadores das CPAs das instituições “A”, “B”, “C”, “D” e “E” demonstram não apenas a sua experiência na área da avaliação, mas a reflexão teórica sobre os fundamentos do sistema. Como evidências, observa-se a busca de uma perspectiva histórica para discutir o sistema, bem como as análises comparativas entre o SINAES e as práticas de avaliação da Educação Superior anteriores. Não há avaliações maniqueístas, que supervalorizem o processo ou subestimem suas contribuições. Todos apontam fragilidades e avanços nas proposições do SINAES.

O caráter formativo ou regulatório do Estado só pôde ser discutido pelos entrevistados a partir das avaliações com foco nos alunos e nos cursos, já que o ciclo de autoavaliação das instituições não foi encerrado e nenhuma das IES contatadas

havia recebido visita das comissões de avaliação *in loco*, embora as instituições “E”, “F”, “D” e “G” fizessem parte dos grupos de IES previstos para passar pela Avaliação Institucional (visitas *in loco*) visando ao recredenciamento, no cronograma do INEP (Tabela 12), que seria desenvolvido em 2007, nos grupos AI -1; AI-3; AI-4 e AI-5, respectivamente.

Tabela 12 – Cronograma das avaliações externas das IES em 2007

Grupos	Grupo AI 1	Grupo AI 2	Grupo AI 3	Grupo AI 4	Grupo AI 5	2008
Divulgação da relação das IES no grupo.						
Envio (por <i>e-mail</i>) dos usuários e senhas para as IES.	17/7	20/8	24/9	29/10	1/11	1/1/08
Período de preenchimento do formulário eletrônico (prazo de 30 dias).	17/7 a	20/8 a	24/9 a	29/10 a	1/11 a	1/1 a
Período para emissão do boleto e pagamento da taxa de avaliação pela IES. Lei nº 10.870, 19/5/4.	19/8	18/9	24/10	27/11	30/11	30/1
	17/7 a	20/8 a	24/9 a	29/10 a	1/11 a	
	21/7	24/8	28/9	2/11	6/11	
Período da visita <i>in loco</i>	2/9/2007 a 15/12/2007					

Fonte: INEP/DEAS/CGAICG (2007)

Como as avaliações do ENADE até 2007, mesmo com resultados negativos não haviam produzido nenhum efeito prático para os cursos, a análise dos entrevistados restringiu-se às avaliações dos cursos.

É preciso considerar, porém, que nos últimos anos o ENADE vem ganhando centralidade no SINAES, pois seus resultados são utilizados na composição dos índices que definem os rumos do processo regulatório. Em 2006 e 2007, o impacto do IDD, do CPC e do IGC ainda não se fazia sentir nas IES, motivo pelo qual sequer manifestam outras observações sobre o ENADE.

Em relação às avaliações externas, 37,5% dos coordenadores das CPAs consideram que a ênfase recai sobre o caráter formativo; outros 35,7% acreditam que

as duas perspectivas estão presentes, a depender das características das comissões de avaliação *in loco*, e 25% consideram que há maior peso no âmbito regulatório.

As coordenações das CPAs das instituições “A”, “D”, “E” relatam a ênfase no caráter formativo, por parte das comissões de avaliação designadas pelo INEP, como se observa nos comentários abaixo:

A maioria das comissões tem sido nesse sentido formativo [...]. Eu acho que as comissões não estão vindo com uma visão... [regulatória], sabe? A visão é formativa mesmo, é colaborar, mas nem todos estão preparados, nem todos. Mas a intenção que a gente tem percebido é essa. [...]talvez por que eles tenham tido essas formações e fazem questão de revelar essa formação que eles vão ter lá [capacitações propostas pelo INEP/MEC]. Até acho assim que eles deixam isso muito transparente. Eles chegam e querem dizer que eles vieram aqui para fazer isso para colaborar, para contribuir, para fazer o possível, eles chegam com o discurso assim. E acabam fazendo isso mesmo e tanto que regulatório que eu vejo o regulatório pra mim era de fato, que não aconteceu até agora, é de fato o curso que não tem qualidade não tem como continuar isso não ocorreu nunca, não ocorre assim desta maneira. Até agora o que é que o governo conseguiu quanto a impedir de abrir curso, de abrir instituição ou fechar? Se vai haver uma regulação a gente ainda vai ver essa regulação. Eu não vi ainda. (Informação verbal, instituição “A”).

Algumas comissões de avaliação de cursos têm realizado análises mais procedentes voltadas à melhoria do currículo e à identificação mais clara do perfil profissional desejado, mas há outras em que se percebe não só o caráter de fiscalização, como o despreparo para identificar as peculiaridades de cada IES, sua história e tipologia institucional. O processo vem melhorando aos poucos. E nas avaliações a partir de 2006 vêm predominando o caráter formativo. (Informação verbal, instituição “D”).

É o caráter formativo. Houve mudanças na postura dos avaliadores, são agora profissionais mais experientes que trazem contribuições para o processo de auto-avaliação. (Informação verbal, instituição “E”).

Nas instituições “F/G” e “H”, as coordenadoras das CPAs observam que não é possível generalizar, pois a perspectiva das avaliações tem sido definida pela qualidade da atuação dos membros das comissões e descrevem a atuação ponderada e colaborativa de algumas comissões e absolutamente inadequada de outras. É o que fica claro nos comentários da coordenadora das instituições “F/G”:

Nós tivemos reconhecimentos no ano passado e no ano retrasado. No ano passado tivemos reconhecimento no primeiro e no segundo semestres. E no ano passado foi interessante, pois nós tivemos o máximo e assim... o que a gente esperava. E tivemos situações...extremamente desagradáveis. De um avaliador ser muito descortês conosco, com os nossos professores, de sabe? Fazer comentários absurdos. Mas por outro lado, nós tivemos

avaliadores que disseram: _Vocês estão trabalhando muito bem, muito legal é isso mesmo. Essa interação que vocês têm com os acadêmicos, com os professores é muito boa.

Então, a gente tem o mais e tem o menos. Nossos avaliadores foram bem extremados neste sentido.

Se fosse colocar num percentual eu diria assim: tirando esse avaliador, esse cidadão... a gente até não entende por que ele foi tão agressivo, vamos colocar desta forma... eu diria que 80% das avaliações têm sido muito favoráveis, pois têm sido não só de regulação, mas de avaliação, de sabe... como por exemplo, nós tivemos um reconhecimento o ano passado, o avaliador quando terminou todos os trabalhos e a gente na verdade estava se despedindo ele falou: _Vou dar um toque para vocês sobre isso, façam... mas assim, não influenciou em nada [nos resultados da avaliação]. Foram coisas que ele percebeu depois e considerou que nós estávamos fazendo um bom trabalho, mas aquilo poderia ser melhorado. (Informação Verbal).

Quanto às políticas públicas desenvolvidas pelo Estado para a avaliação da Educação Superior, 50% das CPAs (C, F/G e H) não discutiram o assunto, pois estavam mais centradas na realização da autoavaliação institucional; 37,5% consideram as políticas desenvolvidas falhas e 12,5% observam que o cenário atual é de avanço, mas há limites estruturais que impedem transformações qualitativas mais significativas.

Na CPA da instituição “A” foram destacadas as falhas de continuidade das avaliações externas. Os membros da CPA observam que as comissões de especialistas não pautam suas avaliações no histórico dos cursos e nas recomendações das comissões anteriores, por isso acabam fazendo avaliações pontuais e propondo algumas poucas contribuições. Consideram, portanto, que os cursos não têm passado por um efetivo acompanhamento, para o quê as avaliações internas têm sido mais eficazes.

A coordenadora da IES “D” pondera que as políticas desenvolvidas...

Ainda são insuficientes para gerar avaliações que melhorem efetivamente a qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão. O perfil da Educação Superior no Brasil, majoritariamente, de caráter privado também dificulta, em muito, avaliações mais objetivas e transparentes. (Informação verbal).

Na percepção dessa coordenadora, houve muitas falhas nos sistemas de avaliação anteriores. E o novo sistema está pautado na qualidade, transparência e

efetividade da autoavaliação das instituições, que em sua maioria não tem condições concretas de realizar os processos orientados pelo INEP, com qualidade.

O coordenador da IES “E” levanta questões mais amplas:

Minha observação é de que a avaliação avançou no sentido de pensar o processo como continuado e como processo que não é só feito de fora, mas tem que ser feito de dentro da instituição. A contrapartida, em contrário, porém, se resume ao fato de que a intervenção do Estado devido às pressões patronais deixa a desejar. [...] o caráter regulatório tem que ser reforçado. Mas não sei também se isto é possível, tendo em vista que o Estado, tradicionalmente, no âmbito teórico que eu tenho trabalhado é um comitê a serviço da burguesia. É assim, instrumento da classe dominante. (Informação verbal).

A observação do coordenador da IES “E” demonstra a heterogeneidade das percepções dos coordenadores e das práticas desenvolvidas. Enquanto a metade das IES contatadas não teve “tempo” para analisar o sistema que estava colocando em ação, nesta CPA, a análise extrapolou o âmbito puramente técnico.

O contato com os membros das CPAs permite deduzir que a qualidade das análises feitas ao longo das entrevistas está atrelada mais ao perfil, à trajetória de formação e à atuação profissional dos entrevistados, do que simplesmente ao tempo de participação na Comissão.

Quanto à eficácia do SINAES em produzir dados suficientes e adequados para nortear a elaboração de políticas públicas mais consequentes para a Educação Superior, 50% das CPAs não acreditam que isto possa acontecer, 37,5% estão em dúvida e 12,5% dizem que o período de crise vivido pelas instituições exige a discussão de medidas de sobrevivência, o que impossibilita análises sobre outras questões.

Os coordenadores das CPAs que não acreditam que o SINAES possa, por meio dos dados levantados e dos resultados das avaliações, embasar ações públicas mais adequadas, alegam como motivos: a) os prazos para a execução do primeiro ciclo da avaliação (Instituição E); b) o conflito entre a dimensão regulatória e a formativa, que impedirá o levantamento de dados mais fidedignos (Instituição D); c) o desrespeito à identidade institucional e às condições regionais (instituições F/G).

Nas IES que apresentam indefinições sobre a eficácia do SINAES, a base das dúvidas são os problemas anteriores para a execução das políticas de Estado e da manutenção de pessoas e propostas (Instituição C).

Na instituição “A”, os membros da CPA percebem uma dissociação entre as proposições do Estado para a Reforma da Educação Superior⁶⁴ e o SINAES. Acreditam que o sistema foi gerado com o intuito de subsidiar as políticas públicas, mas há dissonância entre as proposições e as ações. Tomam o fator tempo como elemento importante para a concretização desse intento: “É algo que a longo e médio prazos, quando houver 1 ou 2 ciclos completos, de 6 a 9 anos, talvez possa ocorrer.” (Informação verbal).

O coordenador da instituição “B” tem dúvidas quanto à capacidade de o SINAES gerar subsídios às políticas públicas e considera que talvez haja formas mais eficazes para atender a esse objetivo.

4.2.7 As Práticas de Autoavaliação das IES

As informações e os dados obtidos por meio das entrevistas mostram que a maior parte das instituições (62,5%) conseguiu desenvolver processos de autoavaliação não apenas como cumprimento burocrático das solicitações feitas pela CONAES, mas como instrumento de autoconhecimento institucional e de busca de melhorias contínuas.

O restante das IES é formado por instituições de pequeno e médio portes, com atuação recente em Campo Grande, MS, e com processos avaliativos parciais e pouco complexos, que poderão melhorar, gradativamente, com o ganho de experiência nos processos de autoavaliação e a alocação de recursos humanos e materiais.

No caso da maioria das instituições (A, B, C, D e E), as equipes técnicas que geraram os sistemas de autoavaliação são formadas por mestres e doutores, que

⁶⁴ O texto faz referência às proposições para a Reforma da Educação Superior, que estão em discussão por parte do Estado e da sociedade, desde os anos de 2000, mas ainda não foram concretizadas.

conhecem profundamente a história e as condições concretas das instituições nas quais trabalham. Todas essas instituições tinham práticas autoavaliativas antes do início do SINAES e utilizam sistemas operacionais criados para a autoavaliação.

As coordenações das CPAs afirmam contar com o apoio de parcelas da gestão superior para a realização das suas atividades. O que implica a existência de pessoal alocado especificamente para a realização das atividades nessas IES, mas com condições diferenciadas quanto à remuneração de recursos humanos e infraestrutura.

O caráter da proposta de autoavaliação nessas IES (A, B, C, D e E) é essencialmente formativo, não há registros ou depoimentos relacionados ao uso punitivo dos dados da avaliação. Apenas na instituição “D” foi feita a observação de que a avaliação é um subsídio na alocação de docentes, seguida da informação de que é também subsídio para os processos de formação continuada.

As proposições de caráter formativo, porém, não significam a efetividade de uso dos resultados da avaliação para a melhoria de todos os setores institucionais. Muitas CPAs esbarram na resistência de setores que tomam a avaliação como “perda de tempo” ou se negam a subsidiar o planejamento de suas atividades a partir dos resultados da avaliação. Consideram que a percepção da comunidade escolar é inadequada ou desprovida de bases técnicas e teóricas, para ser tomada como um instrumento da gestão.

Em uma das instituições contatadas (IES “D”), a coordenação da CPA relatou que um dos membros da gestão superior, ao se deparar com relatórios descritivos e analíticos do processo de autoavaliação, afirmou ser gasto inútil de papel. O gestor considerou que a avaliação procedente poderia ser resumida em cerca de dez gráficos que retratassem o perfil da instituição.

Esse relato exemplifica um problema significativo em algumas instituições que é a desarticulação entre a gestão administrativa e a gestão didático-pedagógica, e, em muitos casos, a sobreposição das condições financeiras e administrativas sobre as atividades-fim.

A desarticulação entre atividades-meio e atividades-fim, porém, não pode ser tomada apenas como dificuldade interna das instituições, mas é também um reflexo da privatização da Educação Superior, expressão, por sua vez, da fase atual do capital.

No Brasil, das 2.398 IES existentes, 2.141 são privadas (89,2%), sendo 177 universidades (7,3%), 185 centros universitários (7,7%) e 2.036 faculdades integradas, isoladas, e Institutos de Educação (85%), ou seja, a minoria é de IES universitárias. No Centro-Oeste, das 257 IES, 239 são privadas (92%) e em Mato Grosso do Sul, das 44 IES, 41 são privadas (93%). (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO ANÍSIO TEIXEIRA, 2008).

Muitas das instituições privadas brasileiras estão gerindo as IES que trabalham com um bem público – a educação - como empresas de qualquer área do mercado, que devem garantir lucro e competitividade a qualquer preço.

Um dado que exemplifica bem essa condição é a abertura de capital na bolsa de valores. Em 2003, uma instituição do interior de São Paulo abriu capital na bolsa de valores e recebeu, em 2005, investimentos do Banco Mundial na ordem de 12 milhões de dólares. A transação foi intermediada por um banco nacional:

O Banco Mundial (Bird) acaba de investir US\$ 12 milhões no ensino superior privado brasileiro. A transação ocorreu por meio de um fundo criado pelo Banco Pátria, em 2005, que busca cotas ou ações à venda na área de educação. [...]. A instituição receberá o dinheiro do Bird e de outros investidores do fundo. Essa foi a primeira vez em que o Banco Mundial direcionou recursos para Universidades particulares do Brasil. O negócio foi efetuado pelo braço privado da entidade, o International Finance Corporation (IFC).

O Bird foi fundado em 1944 para ajudar no desenvolvimento de países pobres. “É um investimento que dá retorno e ainda oferece acesso ao ensino superior para população de baixa renda”, disse o responsável pela área de Educação e Saúde do IFC, Alexandre Oliveira.

Antes do Brasil, o IFC investiu em educação privada do México, Chile, Turquia e Nigéria, entre outros. [...] .O plano é chegar a 25 cidades até 2010. (CAFARDO, 2006).

A UNE e a União Brasileira dos Estudantes (UBES), em periódico eletrônico, partindo de informações divulgadas pela Confederação Nacional dos

Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE), denunciaram a desnacionalização da Educação Superior brasileira, analisando o mesmo caso da instituição pioneira na abertura de capital na bolsa de valores:

O avanço dos processos de mercantilização do Ensino Superior desperta muitas discussões e uma preocupação importante: o modelo de Instituição de ensino que se consolida a partir de tais práticas. Em geral, ele estabelece parâmetros deficientes de formação dos futuros profissionais e reflete a total falta de comprometimento com o desenvolvimento do País e a soberania nacional.

Hoje, o Grupo [...] pode ser apontado como um dos exemplos emblemáticos desse novo modelo de universidade, dirigido pelas "leis do mercado" e que tem como objetivo a expansão agressiva e o aumento da lucratividade, em detrimento da qualidade do ensino. [...]. Sua política é a redução de custos, mensalidades baratas e classes lotadas, muitas vezes com mais de 175 alunos por turma. [...]. Um prato cheio para os investidores internacionais, evidentemente interessados em aumentar seus lucros e rendimentos. Entretanto, eles alertam que a manutenção da expansão do ensino privado depende da "gestão profissional" das empresas. [...].

Vale refletir, contudo, sobre as conseqüências, de permitirmos que esse modelo de educação se expanda, domine o mercado, canibalize as pequenas Instituições, formando grandes corporações. Para isso, é bom lembrar que esse modelo de exploração comercial da educação não é fruto de uma "fantástica descoberta" dos empresários brasileiros. É uma velha e conhecida recomendação dos organismos internacionais para os países em desenvolvimento. Uma manjada tática que propõe a adoção de políticas educacionais em países pobres, que jamais seria permitida nas nações desenvolvidas. Afinal, semeiam a subjugação. São apenas novas formas de manutenção do espírito de colonização e exploração de muitas nações.

Portanto, o modelo de Instituição do Grupo[...] é também, indiretamente, reflexo das políticas do Banco Mundial, que declarou, em um documento chamado "Higher Education – The Lesson of Experience" ("Educação Superior – As Lições da Experiência"), de 1994, que os países da América Latina deviam abandonar o modelo educacional europeu, que pressupõe a produção de conhecimento por meio de pesquisa, considerado caro e pouco eficiente, para oferecer ensino "não universitário" – baseado em institutos técnicos e cursos de curta duração.(CONTEE..., 2007).

As denúncias sobre a mercantilização da educação superior não são recentes (DIAS SOBRINHO, 2002a; SILVA JÚNIOR; SGUISSARD, 2001; CATANI, OLIVEIRA, 2002), mas não têm contido o crescimento agressivo de instituições, especialmente daquelas que atuam com capital internacional. Além da ausência de regulamentação sobre o percentual de capital estrangeiro que pode

figurar nas IES⁶⁵, observa-se a fragilidade das políticas voltadas para a garantia efetiva do preceito constitucional da qualidade de ensino nos níveis do sistema educacional brasileiro.

Em Campo Grande, MS, os reflexos do movimento internacional de mercantilização da Educação Superior estão sendo sentidos desde o final dos anos de 1990. Data desse período a vinda de instituições estrangeiras para os grandes centros urbanos e, em contrapartida, a tentativa de expansão das grandes redes nacionais para o interior de seus Estados e para os outros Estados do País. Em resposta à chegada das grandes redes nacionais, as instituições locais começaram um processo de interiorização, com as públicas abrindo *campi* no interior do Estado e as IES privadas, novas instituições, especialmente faculdades.

Em 1998, uma grande rede de instituições de Educação Superior, radicada no Rio de Janeiro, começou a funcionar em Campo Grande, em duas unidades, uma delas na periferia da cidade. Essa unidade foi fechada em 2006, para contenção de custos.

Em 2005, outra grande rede de instituições de Educação Superior, com base em São Paulo, comprou duas instituições, reunindo-as no mesmo espaço físico.

Em 2007, um fundo de investimentos que controla inúmeras instituições no país, e está em crescente expansão, incorporou 37 mil estudantes, tornando-se o mantenedor de seis instituições em Mato Grosso do Sul, sendo três unidades em Campo Grande.

Como era previsto e foi divulgado em sessões públicas pelos membros do INEP⁶⁶, as incorporações das pequenas instituições e as fusões das grandes empresas estão marcando o cenário da Educação Superior brasileira, nos anos de 2000. Mas mesmo com o aporte financeiro internacional, a luta pela sobrevivência das

⁶⁵ No projeto da Reforma Universitária, ainda em tramitação, propõe-se um percentual máximo de 30% de capital estrangeiro na gestão das IES brasileiras.

⁶⁶ Na divulgação do Censo de 2004, a Diretoria de Avaliação e Estatística da Educação Superior, do INEP, traçou o perfil das IES brasileiras, indicando a quebra das instituições de pequeno porte e o ajuste de outras IES ao público crescente nas instituições, as classes socioeconômicas D e E.

instituições é grande, especialmente nos Estados em que a economia local passa por retrações, que é o caso de Mato Grosso do Sul.

A crise das instituições locais também se alimenta da desproporção entre concluintes do ensino médio e o crescimento acelerado das vagas de cursos de graduação no final dos anos de 1990 e início dos anos de 2000. Embora haja um percentual significativo de pessoas na faixa dos 18 aos 25 anos que não possuem Educação Superior, a expansão de matrículas não tem sido das mais promissoras, como se observa na Tabela 13.

Tabela 13 – Comparativo de ingressos e concluintes do Ensino Médio e Ensino Superior em Mato Grosso do Sul. 1991-2006.

Ano	Ensino Médio		Educação Superior				
	Ingressos	Concluintes	Vagas	Inscritos	Ingressos	Matrículas	Concluintes
1991	49.112	9.703	6.847	25.173	6.309	18.012	2.543
1992	53.530	7.435	6.528	18.770	5.232	18.086	2.562
1993	61.225	10.406	6.512	23.477	5.864	19.203	2.999
1994	68.003	11.788	7.557	22.226	6.549	19.978	3.309
1995	--	--	9.329	34.111	8.403	23.280	2.997
1996	74.966	13.088	9.665	32.142	8.688	25.523	3.406
1997	79.756	14.208	11.130	34.814	10.189	29.160	3.335
1998	84.364	15.677	12.362	38.016	11.222	32.925	4.231
1999	89.000	17.170	15.441	47.790	13.406	37.868	4.855
2000	88.792	19.119	18.319	62.244	15.380	42.304	5.022
2001	99.808	18.749	21.356	76.658	17.485	47.475	5.590
2002	99.808	18.749	24.279	67.937	18.690	55.824	6.154
2003	102.185	19.131	27.491	81.022	20.981	61.078	7.990
2004	99.861	20.180	28.554	85.397	20.145	64.462	9.276
2005	99.861	20.341	30.889	81.726	21.296	68.563	9.911
2006	100.057	20.738	32.766	74.699	20.712	67.113	11.678

Fonte: Tabela elaborada pela autora por meio de consultas à base de dados dos Censos da Educação Superior e da Educação Básica, disponibilizados pelo INEP.

No início dos anos de 1990, o número de concluintes do Ensino Médio era, em média, 30% maior ao de vagas oferecidas no ensino superior. A partir do início dos anos de 2000, observa-se que o número de concluintes é sempre igual ou menor do que o número de vagas oferecidas. E o percentual de crescimento desses

concluintes tem diminuído a partir dos anos de 2000. Observa-se nos anos de 2004 a 2006 praticamente a manutenção do mesmo número de concluintes.

O número de vagas, nos anos de 1990 e 2000, tem sido maior do que o de ingressantes, mas essa diferença tem se acentuado bastante a partir dos anos de 2000. Observa-se que as vagas ociosas, que eram na faixa de quase 3.000, no início dos anos de 2000, passam para 6.510 em 2003 e quase dobram em 2006, com 12.054.

A crise financeira nas instituições trouxe uma reorganização administrativa com sérios impactos para a dimensão didático-pedagógica. Desde 2004, as IES vêm realizando cortes de custos em razão da queda das receitas com mensalidades e aumento da inadimplência. A oferta do mesmo curso, por IES variadas, inviabiliza o número mínimo de alunos para abertura de turmas, prejudicando a sustentabilidade dos cursos e das próprias IES.

Os cortes passam não apenas pela redução do quadro de funcionários técnico-administrativos, mas pela demissão de professores com maior tempo de trabalho, valor de hora-aula maior e maior titulação, que são substituídos por professores em início de carreira, com titulações menores, que implicam menor remuneração.

Nas décadas de 1990 e 2000, observam-se o acúmulo de funções e a precarização do trabalho em níveis cada vez mais agudos. Com a informatização das IES, muitas das tarefas que eram realizadas no âmbito administrativos passaram a fazer parte das tarefas docentes, que vão desde o lançamento de notas e faltas até às campanhas para contenção da inadimplência. Cada vez mais os professores são chamados “a vestir a camisa” das instituições para tentar garantir a sobrevivência dos cursos e a manutenção do emprego. Essa precarização do trabalho docente, obviamente, traz efeitos perversos à qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão, produzidos nessas instituições. Efeito mais perverso, ainda, situa-se na redução dos quadros docentes e técnico-administrativos das IES, com o conseqüente acúmulo de tarefas para os profissionais que ainda se mantêm no mercado.

Mais recentemente (2007 e 2008), tem-se manifestado outra forma de cortes de custos, que passa pela diminuição do tempo oferecido de aula, pela redução da carga horária total dos currículos ou do tempo para sua integralização. Cursos de licenciatura, por exemplo, com 3.200 horas estão sendo integralizados, apenas no turno noturno, em três anos, com a retirada de conteúdos obrigatórios da grade de aulas semanais.

É exemplar o caso da IES “D”, que, na primeira metade dos anos de 2000, se consolidou como um centro de excelência em algumas áreas, e a partir de 2007 passou por transformações estruturais, que incluíram mudança até na forma de oferecimento das aulas noturnas. Ao invés de quatro horas de cinquenta minutos em cinco dias da semana, são oferecidas, atualmente, três aulas, sendo a sexta-feira utilizada para atividades orientadas por monitores, ou seja, os próprios alunos dos cursos de graduação. Das 20 ou 24 horas-aula de efetivo trabalho didático, antes oferecidas, na maioria dos casos por mestres e doutores, passou-se para 12 horas-aula, em uma redução de 40% a 50% das horas-aula semanais.

Esse processo negativo e alarmante tem atingido todas as IES, mas com intensidades um pouco diferentes, em relação ao porte da instituição. O efeito sobre a autoavaliação é também imediato. Como relata a coordenadora da IES “H”, comentando as dificuldades na realização da autoavaliação: “Os professores trabalham em outras IES e não podem ser muito exigidos. As IES privadas estão em crise em Campo Grande. As ações imediatas são no sentido de buscar a sobrevivência, pois precisamos de alunos de manter a instituição”. (Informação verbal).

Na IES pública, também se observam problemas financeiros em função do corte de verbas para as IFES, que vêm ocorrendo desde a gestão FHC, com a consequente precarização dos salários docentes e técnico-administrativos e acúmulo de funções e de trabalho, pela ausência de abertura de vagas em concursos públicos. Em 2008 poucas vagas foram oferecidas, por causa da grande carência de profissionais efetivos, e para 2009 aguarda-se a aplicação do Programa de Apoio a

Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)⁶⁷, com maior abertura de vagas para docentes e discentes e recuperação da infraestrutura dos parques universitários.

Os fatores administrativo-financeiros, a base material, portanto, têm sido preponderantes na realização das avaliações institucionais e na determinação da qualidade das ações desenvolvidas.

Nas IES “B”, “F/G” e “H”, a autoavaliação tem sido realizada de maneira voluntária, sem custos extras para as IES, pois elas não teriam condições de arcar com eles.

Nas demais, a remuneração relativa ao trabalho da autoavaliação se reduz ao corpo técnico da instituição. Na instituição “C” não se relatam problemas de pessoal e/ou infraestrutura. Na IES “A” indica-se a necessidade de ampliação do quadro técnico para suprir as demandas da autoavaliação e da avaliação externa, pois são atividades desenvolvidas no mesmo setor. Nas IES “D” e “E”, as equipes técnicas de autoavaliação vêm sofrendo cortes pela necessidade de contenção de custos.

Os cortes iniciados em 2007 foram intensificados em 2008 e 2009 e vêm atingindo diretamente as atividades das CPAs, pois tem ocorrido redução da carga horária disponibilizada para o corpo técnico, ou mesmo corte do corpo técnico das CPAs. Na IES A não houve redução do quadro, pois o corpo técnico da CPA faz parte da Pró-Reitoria de Graduação, exercendo múltiplas funções. Na IES B, em que não há custos com a CPA, pois as atividades fazem parte do processo de Dedicção Exclusiva dos docentes, as informações disponíveis para a comunidade referem-se a 2006, o que denota ausência de atividades da CPA. As IES C, D e E, que dispunham de corpo técnico qualificado e compatível com o porte institucional, sofreram grande redução do quadro técnico das CPAs. Na IES D até mesmo o *link* disponível sobre a avaliação institucional foi excluído do *website* da IES. Na IES C, as atividades avaliativas são centralizadas pela mantenedora, que mantém três pessoas para as ações operacionais locais, de um grupo que em 2007 contava com nove profissionais. Nas IES F, G e H, embora instituições privadas, não havia remuneração para os

⁶⁷ Instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.

membros das CPAs; portanto, não houve cortes, mas ocorre rotatividade do corpo técnico, justamente pela falta de remuneração e tempo dos docentes para a execução das atividades, o que dificulta a consolidação da cultura da avaliação.

O processo de correção de deficiências e lacunas, citadas pelos vários segmentos da instituição de ensino, também está condicionado à situação administrativo-financeira das IES, pois houve queda acentuada de investimentos das mantenedoras nas mantidas. O que fragiliza, em muito, o efeito formativo da avaliação, pois o ciclo final, que requer a instalação de mudanças, sofre ajustes financeiros, evitando-se muitas vezes os custos mais significativos que passam pelo investimento na formação continuada de professores e funcionários ou nas contratações. Não é casual o fato de que a maior parte das ações decorrentes da autoavaliação, descritas pelos coordenadores das CPAs, incida sobre fatores pontuais da infraestrutura.

Sader explicita o processo de deteriorização da educação, em razão da mercantilização reinante:

A natureza da educação – como tantas outras coisas essenciais nas sociedades contemporâneas – está vinculada ao destino do trabalho. Um sistema que se apóia na separação entre trabalho e capital, que requer a disponibilidade de uma enorme massa de força de trabalho sem acesso a meios para sua realização, necessita, ao mesmo tempo, solicializar os valores que permitem a sua reprodução. Se no pré-capitalismo a desigualdade era explícita e assumida como tal, no capitalismo – a sociedade mais desigual de toda a história -, para que se aceite que “todos são iguais diante da lei”, se faz necessário um sistema ideológico que proclame e inculque cotidianamente esses valores na mente das pessoas.

No reino do capital, a educação é, ela mesma, uma mercadoria. Daí a crise do sistema público de ensino, pressionado pelas demandas do capital e pelo esmagamento dos cortes de recursos dos orçamentos públicos. Talvez nada exemplifique melhor o universo instaurado pelo neoliberalismo, em que “tudo se vende, tudo se compra”, “tudo tem preço”, do que a mercantilização da educação. Uma sociedade que impede a emancipação só pode transformar os espaços educacionais em *shopping centers*, funcionais à sua lógica do consumo e do lucro. (SADER, 2005, p.15-16, grifo do autor).

Na medida em que a “mercadoria” educação se estabelece e que a organização do trabalho nas IES não leva em consideração a diferenciação necessária aos processos e resultados do ato educativo, pois visto como peça do processo produtivo e não como bem público ou meio de emancipação humana, o fazer

educativo e, por conseguinte, todos os processos desenvolvidos nas IES, incluída a autoavaliação, padecem dessa mesma lógica. Os currículos são definidos com base nas planilhas de custos dos cursos, e a dimensão didático-pedagógica absolutamente subsumida pela dimensão administrativo-financeira. Esses aspectos se articulam à fase descendente do capital, que será discutida nos próximos subitens.

Após a descrição e análise dos dados das entrevistas, no próximo subitem são apresentados os projetos de avaliação das IES de Mato Grosso do Sul, observando-se, inicialmente, uma abordagem descritiva, seguida da análise dos projetos e relatórios de autoavaliação.

É preciso não ignorar que tanto os projetos como os relatórios são informações autodeclaradas pelas instituições, algumas delas acompanhadas de dados e informações que expressam a concretização de ações institucionais, outras não. O volume de instituições no Estado, sua distribuição geográfica e a ausência de retorno aos questionários impediram a coleta de outras evidências sobre o processo de autoavaliação desenvolvido, para contrapor os dados autodeclarados.

4.3 PROJETOS DE AUTOAVALIAÇÃO⁶⁸

Das 44⁶⁹ instituições existentes em Mato Grosso do Sul, 37⁷⁰ enviaram projetos de autoavaliação ao INEP e destas, dez encaminharam o mesmo projeto para mais de uma mantida, ou seja, foram enviados ao INEP 26 projetos, que são analisados neste subitem.

As instituições serão categorizadas com números, por ordem de data de criação (Quadro 19).

⁶⁸As informações disponibilizadas neste item foram obtidas diretamente no INEP, na Coordenação de Avaliação Institucional/ DEAES. Os projetos foram disponibilizados em novembro de 2007.

⁶⁹ O Censo de 2006 apresenta 43 IES, em razão de uma das instituições não ter preenchido os formulários, pois seu único curso não abriu matrículas em 2006. Mas o Cadastro da Educação Superior, que apresenta os dados atuais das instituições, continua trabalhando com 44 instituições.

⁷⁰ A instituição 44 mudou de código institucional e a denominação da mantida, mas já havia encaminhado projeto anteriormente.

CÓDIGO IES	ORGANIZAÇÃO ACADÊMICA	REDE	CATEGORIA ADMINISTRATIVA	MUNICÍPIO	LOCAL
1	Universidade	Privada	Comun/Confes/Filant	CAMPO GRANDE	Capital
2	Universidade	Privada	Particular	CAMPO GRANDE	Capital
3	Centro Universitário	Privada	Particular	DOURADOS	Interior
4	Universidade	Pública	Federal	CAMPO GRANDE	Capital
5	Faculdades Integradas	Privada	Particular	FÁTIMA DO SUL	Interior
6	Faculdade	Privada	Particular	NOVA ANDRADINA	Interior
7	Faculdades Integradas	Privada	Particular	NAVIRAÍ	Interior
8	Faculdade	Privada	Particular	PONTA PORÃ	Interior
9	Faculdades Integradas	Privada	Particular	CASSILÂNDIA	Interior
10	Faculdade	Privada	Particular	CAMPO GRANDE	Capital
11	Faculdade	Privada	Comun/Confes/Filant	PONTA PORÃ	Interior
12	Faculdade	Privada	Particular	RIO VERDE DE MATO GROSSO	Interior
13	Faculdades Integradas	Privada	Particular	PARANAÍBA	Interior
14	Faculdade	Privada	Particular	FÁTIMA DO SUL	Interior
15	Faculdade	Privada	Particular	NAVIRAÍ	Interior
16	Centro Universitário	Privada	Particular	CAMPO GRANDE	Capital
17	Faculdade	Privada	Comun/Confes/Filant	PONTA PORÃ	Interior
18	Faculdades Integradas	Privada	Particular	COXIM	Interior
19	Faculdades Integradas	Privada	Particular	PONTA PORÃ	Interior
20	Universidade	Pública	Estadual	DOURADOS	Interior
21	Faculdades Integradas	Privada	Particular	TRÊS LAGOAS	Interior
22	Instituto Superior ou Escola Superior	Privada	Comun/Confes/Filant	CAMPO GRANDE	Capital
23	Faculdade	Privada	Comun/Confes/Filant	CORUMBÁ	Interior
24	Faculdade	Privada	Particular	PONTA PORÃ	Interior
25	Faculdade	Privada	Particular	AMAMBAI	Interior
26	Faculdade	Privada	Particular	NOVA ANDRADINA	Interior
27	Faculdade	Privada	Particular	NOVA ANDRADINA	Interior
28	Faculdade	Privada	Particular	COSTA RICA	Interior
29	Faculdade	Privada	Particular	SELVÍRIA	Interior
30	Faculdade	Privada	Particular	NOVA ANDRADINA	Interior
31	Faculdade	Privada	Particular	CASSILÂNDIA	Interior
32	Instituto Superior ou Escola Superior	Privada	Particular	AQUIDAUANA	Interior
33	Faculdade	Privada	Particular	NOVA ANDRADINA	Interior
34	Faculdade	Privada	Particular	NOVA ANDRADINA	Interior
35	Faculdade	Privada	Particular	NOVA ANDRADINA	Interior
36	Instituto Superior ou Escola Superior	Privada	Particular	CAMPO GRANDE	Capital
37	Instituto Superior ou Escola Superior	Privada	Particular	CAMPO GRANDE	Capital
38	Faculdade	Privada	Particular	RIBAS DO RIO PARDO	Interior
39	Instituto Superior ou Escola Superior	Privada	Particular	BONITO	Interior
40	Faculdade	Privada	Particular	CHAPADÃO DO SUL	Interior
41	Faculdade	Privada	Comun/Confes/Filant	DOURADOS	Interior
42	Faculdade	Privada	Particular	CAMPO GRANDE	Capital
43	Universidade	Pública	Federal	DOURADOS	Interior
44 ⁷¹	Faculdades Integradas	Privada	Particular	DOURADOS	Interior

Quadro 19 – Categorização das IES, em números, por ordem de data de criação.

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nas informações disponíveis no Cadastro da Educação Superior. Consulta final realizada em 2007.

⁷¹ Esta Instituição sofreu alteração da denominação da mantida e passará por alteração também da mantenedora, o que requereu a mudança de seu código institucional. Assim, embora nos dados atuais do Cadastro da Educação Superior, sua data atual de autorização seja 2007, ela já havia encaminhado projeto de autoavaliação, que será considerado.

Deixaram de apresentar projetos ao INEP, as instituições 6, 27, 29, 32, 41, 42, 43 (16%). Ressalta-se que essas informações foram repassadas pelo INEP em novembro de 2007, ou seja, cerca de um ano após o encerramento do prazo estabelecido pelo referido órgão para o envio dos projetos, porém, como a autoavaliação consiste em etapa essencial aos processos regulatórios, é possível que essas instituições tenham encaminhado materiais em datas posteriores, o que não está sendo considerado para fins desta instigação.

Ao todo foram enviados ao INEP 26 projetos de autoavaliação, pois houve casos de encaminhamento de um projeto único, para mais de uma instituição. Observa-se que algumas dessas IES ou têm identidade de mantenedora e/ou de dirigentes (Quadro 20).

INSTITUIÇÕES	MANTENEDOR(ES)	DIRIGENTE(S)
5 e 14	DIFERENTES	OS MESMOS
26,30, 33, 34 e 35	OS MESMOS	OS MESMOS
7 e 15	DIFERENTES	OS MESMOS
11 e 17	DIFERENTES	OS MESMOS
8 e 24	OS MESMOS	OS MESMOS
36 e 37	DIFERENTES	DIFERENTES

Quadro 20 – Projetos encaminhados ao INEP e a relação entre mantenedoras das IEs e dirigentes

Fonte: Quadro elaborado pela autora com mediante análise dos projetos de Auto-avaliação institucional enviados pelas IES de MS ao INEP.

Os projetos das instituições 5, 7, 14,15, 25, 26, 30, 33, 34 e 35 são praticamente iguais, com mudanças apenas dos dados das instituições. Como não há exatamente identidade de mantenedores ou dirigentes dessas IES, a semelhança dos textos permite deduzir que há ligação entre essas instituições por parte de membros de suas mantenedoras ou orientações comuns advindas de assessorias na elaboração dos projetos.

Embora haja essa identidade, não há indicação explícita do INEP de como são tratados esses casos, pois, a rigor, são mantidas diferentes e deveriam apresentar projetos diferentes.

Na contramão das cópias, observa-se, por exemplo uma mantenedora que congrega o segundo maior número de instituições do Estado e o maior número de alunos e que apresentou propostas diferentes para cada mantida, embora tenha seguido a mesma base teórica.

Os projetos foram analisados com base em uma adaptação das categorias propostas por Oliveira e Fonseca (2007, p. 1-15) que abrangem: observância dos aspectos legais; percepção da avaliação; forma de definição dos instrumentos de avaliação; uso dos resultados por parte da gestão; vinculação entre avaliação, financiamento e gestão; autonomia ou articulação das propostas de autoavaliação em face do Roteiro Autodirigido proposto pela CONAES e pelo INEP.

Essas categorias serão descritas e analisadas a seguir.

4.3.1 Observância dos Aspectos Legais

A legislação relativa às CPAs é apresentada por meio da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e da Portaria Nº 2.051, de 9 de julho de 2004, que a regulamenta. Embora no documento gerador do SINAES haja ênfase na autoavaliação, a legislação relativa à Avaliação Institucional refere-se, essencialmente, à Avaliação Externa das IES e à organização da burocracia interna para efetivá-la. Há pouquíssimos artigos relativos à CPA e à Avaliação Interna. Na Lei nº 10.861/2004, há dois artigos (Art. 11 e 12) e na Portaria Nº 2.051/2004, três sobre as CPAs (Art. 7º, 10 e 35).

Das prerrogativas estabelecidas na legislação mencionada, foram observados nos projetos:

- a) proposições adequadas às atribuições propostas para as CPAs: a coordenação dos processos internos de avaliação da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP;
- b) indicativos de autonomia das CPAs em relação aos conselhos e demais órgãos colegiados da IES;
- c) composição da CPA, observando participação de todos os segmentos da IES (docente, discente e técnico-administrativo) e de representantes da sociedade civil organizada;
- d) identificação de regulamentação específica da CPA;
- e) explicitação dos meios de divulgação de sua composição e de suas atividades.

Esses elementos serão detalhados a seguir a partir das informações evidenciadas nos projetos. Vale a ressalva de que muitos dados que deveriam constar nos projetos, por exemplo, a identificação dos membros das CPAs, não foram inseridos na maioria deles. Há proposições genéricas e outras assentadas apenas nas orientações do Roteiro Autodirigido do INEP, sem marcas próprias do contexto e da identidade das instituições. É o que os dados a seguir revelam.

4.3.1.1 Atribuições propostas para as CPAs

No art. 7º da Portaria Nº 2.051/2004, reafirmando o Art. 11 da Lei nº 10.861/2004, são definidas as funções das CPAs:

Art. 7º As Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), previstas no Art. 11 da Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004, e constituídas no âmbito de cada instituição de educação superior, terão por atribuição a **coordenação dos processos internos de avaliação da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP.** (BRASIL, 2004b, os grifos são meus).

Parte-se do pressuposto de que a partir do momento em que a instituição, em cumprimento à Lei nº 10.861/2004, institui a CPA, esta passa a coordenar, sistematizar dados da autoavaliação, bem como prestar informações solicitadas ao INEP. Na análise dos projetos, buscou-se a descrição ou indicação específica dessas funções.

Dos 26 projetos analisados, em 70% das instituições é possível identificar as funções de coordenação da autoavaliação por parte da CPA e sistematização de seus resultados, seja por descrição explícita nos textos, ou por indicação das ações que seus membros realizam. Os demais 30% não mencionam informações sobre esses aspectos.

Quanto à prestação de informações ao INEP, a legislação não é explícita se se trata de dados requeridos apenas sobre a autoavaliação, ou também sobre o preenchimento de formulários para avaliação externa, censos e cadastros solicitados pelo INEP.

O fato de haver no roteiro auto-orientado do INEP a solicitação das formas de integração sobre os diferentes âmbitos da Avaliação Institucional, bem como a orientação explícita, para os presidentes das comissões multidisciplinares de especialistas da avaliação de cursos *in loco*, se dirijam às CPAs nas visitas de avaliação, dá margem a se pensar que há preocupação por parte da CONAES de que os dados das avaliações institucionais passem pelo crivo da CPA. A centralização destes na prestação de informações ao INEP, nas CPAs, permitiria maior articulação entre avaliações internas e externas.

Outro fator que conduz a essa lógica é a indicação do Art. 12 da Lei nº 10.861/2004, em sequência ao artigo que define a obrigatoriedade das CPAs:

Art. 12. Os responsáveis pela prestação de informações falsas ou pelo preenchimento de formulários e relatórios de avaliação que impliquem omissão ou distorção de dados a serem fornecidos ao SINAES responderão civil, penal e administrativamente por essas condutas.(BRASIL, 2004a).

Caso a prestação de informações seja exclusivamente relativa à autoavaliação, observa-se que as instituições que entregaram os projetos e os

relatórios prestaram as informações solicitadas pelo INEP. Tomando-se o universo de 44 IES, 84% das instituições cumpriram essa função. Mas se considerada a prestação de informações atrelada às avaliações externas, inúmeras instituições apresentam desvínculo, pois seus pesquisadores institucionais não estão integrados à CPA, mas aos órgãos ligados à gestão e/ou à mantenedora. Nas instituições de maior porte observa-se, inclusive, a presença de setores específicos para essa finalidade.

4.3.1.2 Indicativos de autonomia das CPAs em relação aos conselhos e demais órgãos colegiados da IES

A autonomia das CPAs proposta na legislação é algo bastante discutido, desde a instituição da Medida Provisória nº 147 que iria criar o SINAES, que já previa, em seu art. 13, parágrafo 3º: “As CPA terão atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes nas instituições de ensino superior.” (BRASIL, 2003a).

Nas primeiras reuniões regionais desenvolvidas pela CONAES e pelo INEP⁷², os coordenadores das CPAs solicitaram o estabelecimento de “imunidade” aos membros das CPAs, em semelhança à proteção legal oferecida aos sindicalistas, mas nada foi efetivado. A imunidade proposta seria a garantia de permanência no emprego, no período em que os coordenadores e demais membros participassem da CPA, evitando, por exemplo, pressões ou interferências na elaboração de relatórios ou encaminhamento de dados ao INEP e ao MEC.

Nas entrevistas realizadas apenas nas CPAs de Campo Grande, não houve indicações de ausência de autonomia para a realização da autoavaliação, mas observa-se em várias instituições que todos os documentos das CPAs passam pela aprovação dos conselhos superiores e não apenas pela homologação, o que descaracteriza essa autonomia. Outro fator a ser considerado é que as CPAs

⁷² As reuniões foram desenvolvidas por região e a da região Centro-Oeste ocorreu em Brasília, em setembro de 2004. Estive presente à reunião em Brasília, como Coordenadora da CPA de uma instituição de Campo Grande e presenciei as solicitações feitas, em plenário, por vários coordenadores das CPAs ao então Diretor do Departamento de Avaliação e Estatísticas do INEP, Dilvo Ristoff.

necessitam de pessoal e infraestrutura para a realização da avaliação, e tudo isto é custeado pelas mantenedoras.

No texto dos projetos, apenas 11% das instituições apresentam a autonomia das CPAs. O restante é absolutamente omissivo ao assunto. A presença da autonomia nos textos, obviamente, não evidencia sua prática nas instituições.

4.3.1.3 Composição da CPA, observando participação de todos os segmentos da IES (docente, discente e técnico-administrativo) e de representantes da sociedade civil organizada

Curiosamente, são poucas as instituições (36%) que nomeiam os membros das CPAs e identificam a qual segmento pertencem. A ausência dessas informações prejudica a identificação do cumprimento do Art. 11, inciso I, da Lei nº 10.861/2004:

I - constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos;[...]. (BRASIL, 2004a).

Nos projetos foram identificadas as seguintes situações (Tabela 14):

Tabela 14 – Cumprimento da legislação na composição das CPAs de MS

Aspectos	Quantidade de IES	%
Cumprir requisitos legais, explicitando indicadores	8	22
Menciona que atende aos requisitos legais, mas não oferece indicadores concretos	13	35
Não atende aos requisitos legais	5	13
Aspecto não identificado no projeto	11	30
Total	37	100

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base na análise dos projetos de auto-avaliação encaminhados pelas IES de MS ao INEP.

Das IES que não atendem aos requisitos legais, observa-se a ausência do segmento técnico-administrativo na composição das CPAs. O quantitativo de

membros do segmento docente, embora não se observe a sua maioria absoluta⁷³, é, na maior parte dos casos, superior ao dos demais segmentos. Já o representante da sociedade civil organizada aparece com o menor quantitativo, em geral apenas um representante.

4.3.1.4 Identificação de regulamentação específica da CPA

As CPAs devem ser constituídas por ato de seu dirigente máximo, ou serem previstas no Regimento Interno das IES. Devem também apresentar Regulamento próprio. A ausência de documentos anexos impediu a constatação do cumprimento do primeiro aspecto. Quanto à existência de Regulamento próprio, 53% das IES não mencionam possuir, 28% mencionam, mas não descrevem dados dos documentos, e 19% citam a Regulamentação Específica, especificando os atos normativos ou colocando-os anexos ao projeto.

4.3.1.5 Explicação dos meios de divulgação de sua composição e de suas atividades

Na descrição das etapas de avaliação, a maioria das IES (72%) apresenta meios de divulgação das ações da avaliação, principalmente no que toca à sensibilização da comunidade acadêmica e à divulgação dos resultados da avaliação. Essas informações são veiculadas em seminários, colóquios, publicações, relatórios aos órgãos/setores avaliados e aos gestores, relatórios à comunidade acadêmica, reuniões, informativos impressos e/ou eletrônicos.

Quanto à divulgação da composição da CPA, embora não haja determinação explícita do local em que deva ser divulgada, ela deveria estar

⁷³ Identificada como 50% dos membros mais um.

presente, de forma explícita, nos *sites* das IES, à semelhança do que determina a Portaria do MEC nº 2.864/2005 para os dados do antigo Catálogo Institucional⁷⁴.

Na análise pormenorizada feita nos *sites* das IES de Campo Grande, percebe-se, para usuários externos, sem acesso aos ambientes restritos, a total ausência das CPAs e de informações sobre o processo avaliativo em seis das oito IES pesquisadas. Apenas a IES 4 mantém no *site* institucional informações que cumprem os requisitos legais já citados, mas os dados não estão atualizados. E a IES 16, que apresentava informações completas e detalhadas sobre a avaliação institucional até 2006, as excluiu completamente.

4.3.2 Histórico Anterior ao SINAES

Em todos os projetos, há textos introdutórios caracterizando a instituição e em 44% deles, a identificação de processos anteriores de autoavaliação, que não os propostos pelo SINAES. O Quadro 21 apresenta a situação de cada IES.

IES	ORGANIZAÇÃO ACADÊMICA	CATEGORIA ADMINISTRATIVA	INÍCIO DO PROCESSO DE AUTOAVALIAÇÃO	OBSERVAÇÃO
1	Universidade	Comun/Confes/ Filant	1986	1986 – processos parciais; 1993 avaliação mais ampla com base no PAIUB.
2	Universidade	Particular	1993	1993 – processo baseado na revisão do PDI; 1994-1996 avaliação com base no PAIUB.
3	Centro Universitário	Particular	1997	1997 – Avaliação de desempenho; 2001 avaliação mais abrangente.
4	Universidade	Federal	1985	Não menciona no projeto ações prévias, mas nas entrevistas, sim.
5	Faculdades Integradas	Particular	2004	
6	Faculdade	Particular		Não encaminhou projeto ao INEP
7	Faculdades Integradas	Particular	2004	
8	Faculdade	Particular	2004	
9	Faculdades Integradas	Particular	2004	
10	Faculdade	Particular	2000	2000 – orientada pelos princípios do PAIUB; 2003 avaliação informatizada.
11	Faculdade	Comun/Confes/ Filant	2000	2000- Avaliação de todos os setores, envolvendo todos os segmentos.

⁷⁴ A Portaria do MEC, Nº 2.864, de 25 de março de 2005, instituiu a obrigatoriedade das IES disponibilizarem em página eletrônica os dados que antes compunham o Catálogo Institucional, mantendo-o atualizado.

12	Faculdade	Particular	1998	1998 – Orientada pela mantenedora, com princípios do PAIUB.
13	Faculdades Integradas	Particular	2004	
14	Faculdade	Particular	2004	
15	Faculdade	Particular	2004	
16	Centro Universitário	Particular	1994	1994 - Avaliação restritiva, ranqueamento; 2002 – Avaliação ampla de todos os segmentos.
17	Faculdade	Comun/Confes/Filant	2000	2000- Avaliação de todos os setores, envolvendo todos os segmentos.
18	Faculdades Integradas	Particular	1998	1998 – Orientada pela mantenedora, com princípios do PAIUB.
19	Faculdades Integradas	Particular	2001	2001 – Orientada pela mantenedora, com princípios do PAIUB.
20	Universidade	Estadual	2004	
21	Faculdades Integradas	Particular	1998	1998 – Orientada pela mantenedora, com princípios do PAIUB.
22	Instituto Superior ou Escola Superior	Comun/Confes/Filant	2001	
23	Faculdade	Comun/Confes/Filant	2003	2003 – Apoio da mantenedora, com princípios do PAIUB.
24	Faculdade	Particular	2004	
25	Faculdade	Particular	2004	
26	Faculdade	Particular	2004	
27	Faculdade	Particular		Não encaminhou projeto ao INEP
28	Faculdade	Particular	2004	
29	Faculdade	Particular		Não encaminhou projeto ao INEP
30	Faculdade	Particular	2004	
31	Faculdade	Particular	2004	
32	Instituto Superior ou Escola Superior	Particular		Não encaminhou projeto ao INEP
33	Faculdade	Particular	2004	
34	Faculdade	Particular	2004	
35	Faculdade	Particular	2004	
36	Instituto Superior ou Escola Superior	Particular	2004	Menciona processo anterior, mas não oferece dados concretos.
37	Instituto Superior ou Escola Superior	Particular	2004	Menciona processo anterior, mas não oferece dados concretos.
38	Faculdade	Particular	2005	Após o prazo instituído pelo INEP.
39	Instituto Superior ou Escola Superior	Particular	2004	
40	Faculdade	Particular	2004	
41	Faculdade	Comun/Confes/Filant		Não encaminhou projeto ao INEP
42	Faculdade	Particular		Não encaminhou projeto ao INEP
43	Universidade	Federal		Não encaminhou projeto ao INEP
44	Faculdades Integradas	Particular	2003	2003 – Orientada pela mantenedora, com princípios do PAIUB.

Quadro 21 – Início dos processos de autoavaliação nas IES de MS.

Fontes: Quadro elaborado pela autora com base nas informações extraídas das entrevistas com coordenadores das CPAs e de informações disponíveis nos projetos de auto-avaliação encaminhados ao INEP.

Nas dezesseis IES que tinham processos de autoavaliação anteriores ao SINAES, há descrição da transformação dos processos avaliativos, que em geral começaram como ações setorializadas e apenas após a emergência do PAIUB, nos anos

de 1990, ampliaram o foco avaliativo, como demonstram as informações sobre a concepção avaliativa presente nos projetos analisados.

4.3.3 Concepção de Avaliação

Dias Sobrinho (2003, p. 29-32) estabelece um apanhado dos enfoques de avaliação, da ampla literatura já disponibilizada sobre o assunto e menciona entre outras classificações as de MacDonald, House, Guba e Lincoln, que são sintetizados no Quadro 22.

Teóricos	Enfoques avaliativos		
MacDonald	Técnico-burocrática		Participativa
	Valores definidos pelas autoridades administrativas Destinatários: Agências/governo Papel dos avaliadores: Controlar Propriedade da avaliação: Administração central Conceitos-chave: Eficiência, utilidade e competitividade Objetivos: Controlar, hierarquizar, instrumentalizar a distribuição de recursos, credenciamento (<i>accreditation</i>), Prestação de contas (<i>accountability</i>) Métodos e instrumentos: Quantitativos, testes objetivos		Valores definidos pela comunidade acadêmica Destinatários: Comunidade acadêmica Papel dos avaliadores: Educar Propriedade da avaliação: Comunidade Conceitos-chave: Participação, democracia, cooperação Objetivos: Conhecer a instituição, melhorar a qualidade, prestar contas à sociedade Métodos e instrumentos: Quantitativos e qualitativos, combinados
Guba e Lincoln	Racionalista		Naturalista
	Realidade: única, tangível, convergente, fragmentável Relação pesquisador/respondente: Independente Natureza das afirmações de verdade: Generalizações livres de contexto, afirmações monotéticas, ênfase nas similaridades Atribuições/Explicação da ação: Causas reais temporalmente precedentes ou simultâneas, manipulável, probabilística Valores: Livre de valores		Realidade: Múltipla, intangível, divergente, holística Relação pesquisador/respondente: Inter-relacionados Natureza das afirmações de verdade: Hipóteses dependentes do contexto, afirmações ideográficas, ênfase nas diferenças Atribuições/Explicação da ação: "Padrões" atribucionais, interativa, não manipulável, plausível Valores: Dependente de valores
House	Perspectiva Tecnológica	Perspectiva Política	Perspectiva Cultural
	Ênfase: Produção Concepção: Sistêmica – Emprego de conceitos como entrada e saída, diagramas de fluxo e especificação de tarefas Relações sociais: Baseiam-se na necessidade tecnológica, insiste-se no econômico e se concede valor primordial à eficiência Instrumentos: Psicométricos, como provas de rendimento e as escalas de atitudes	Ênfase: Negociação Concepção: Sistema de autoridade-emprego de conceitos como poder, autoridade e interesses competitivos Relações sociais: Voluntárias, baseadas em acordos contratuais, assim como que os interesses individuais e grupais entram em frequente litígio Instrumentos: Questionários semiestruturados e entrevistas	Ênfase: Comunidade Concepção: Cultural – As pessoas estão unidas por significados compartilhados Relações sociais: São tradicionais, dentro de uma dada cultura, atribui-se importância à conformidade aos valores da mesma. Nas relações entre distintas culturas, a tolerância recíproca dos valores respectivos é decisiva e se deseja conservar a integridade de cada cultura Instrumentos/Técnicas: Observação participativa, etnometodologia, estudos de casos e outras metodologias derivadas da antropologia

Quadro 22 – Características de enfoques avaliativos

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nas informações disponíveis em: DIAS SOBRINHO, José. Avaliação: políticas educacionais e Reformas da Educação Superior. São Paulo: Cortez, 2003. p. 37-43.

Esses enfoques serviram de base para a análise dos projetos de autoavaliação, não com o intuito classificatório, mas como sinalizadores das práticas já elaboradas e analisadas na literatura especializada da área da avaliação.

Nos textos dos projetos, a percepção da avaliação descrita, em 100% dos casos, é: avaliação processual, constante, formativa, o que se coaduna com o enfoque da Avaliação Participativa, segundo MacDonald (Vide Quadro 26).

As bases seguidas são claramente as propostas nos documentos produzidos pela CONAES e pelo INEP, para os processos de autoavaliação, como exemplificam as seguintes citações:

Esta avaliação retrata o compromisso institucional com o auto-conhecimento e sua relação com o todo, em prol da qualidade de todos os serviços que a IES oferece para a sociedade. Confirma também a sua responsabilidade em relação à oferta de (sic) educação superior. (Instituição 4).

Sendo a educação um bem público que deve ser oferecido à sociedade de forma aberta e transparente, a auto-avaliação representa, por certo, uma ocasião ímpar para a identificação do nível de qualidade de atuação da Instituição como formadora de recursos humanos e colabora, como já nos referimos, com o desenvolvimento da Região. (Instituições 5 e 14).

A prática da auto-avaliação como processo permanente será instrumento de construção e consolidação de uma cultura de avaliação da instituição, com a qual a comunidade interna se identifique e se comprometa. O seu caráter formativo deve permitir o aperfeiçoamento, tanto pessoal(dos docentes, discentes e técnico-administrativos) quanto institucional, pelo fato de colocar todos os atores em um processo de reflexão e auto-consciência, devendo inclusive inserir a participação da comunidade externa usuária. (Instituições 11 e 17).

[A auto-avaliação] É um processo de reflexão sistemática, metódica, organizada e intencional, que permite voltar-se a si mesma na busca da qualidade da educação e tornar-se mais transparente e comprometida com as transformações sociais.[...]. (Instituições 36 e 37).

[...] a avaliação orientada pelos princípios de adesão voluntária, do respeito ao projeto institucional, à não premiação ou punição, defende uma avaliação não comparativa, nem classificatória e acena para o compromisso de envolvimento, de legitimidade e de globalidade do diagnóstico a ser realizado gradualmente, percorrendo todas as dimensões e atores envolvidos no processo de construção da qualidade da instituição. (Instituição 38).

Algumas instituições (IES 1, 2, 10, 12, 18, 19, 21 e 44), que realizavam processos avaliativos anteriores ao SINAES, explicitam os princípios originados no PAIUB e mantidos no SINAES: globalidade, adesão voluntária, respeito à identidade institucional, não-premiação ou punição, legitimidade e continuidade.

A maior parte dos projetos apenas referenda as informações dos documentos oficiais elaborados pela CONAES e pelo INEP e citam, para fundamentá-las, autores como Dias Sobrinho, Dilvo Ristoff e Isaura Belloni, que são precursores do PAIUB e idealizadores do SINAES. A comunhão com os princípios do SINAES guarda dupla sinalização, pois tanto pode representar a execução burocrática de uma tarefa requerida por força legal, e o receio das ações regulatórias advindas de qualquer subversão das instituições, como, efetivamente, o reconhecimento da importância do caráter formativo da avaliação, que era o núcleo efetivo da proposta original do SINAES, antes de ser subsumido pelo Estado.

O paradoxo regulação/controle X ação formativa/emancipatória, que permeia a operacionalização do SINAES, está, portanto, implícito nas percepções de avaliação definidas nos projetos. Muitas IES salientam a importância da prestação de contas à sociedade (*accountability*).

A CONAES e o INEP destacam nos documentos oficiais sobre a autoavaliação, a dimensão formativa, enquanto trabalham, nos processos de avaliação externa, com as avaliações de caráter regulatório. Torna-se difícil, portanto, na análise desses projetos, que assumem as proposições do SINAES, destacar apenas um único enfoque avaliativo, pois, se tomada a classificação proposta por MacDonald (apud DIAS SOBRINHO, 2003, p. 38), observa-se que as ações desencadeadas a partir do SINAES abraçam ao mesmo tempo a concepção técnico-burocrática e a participativa. A questão a ser discutida é a possibilidade de coexistência dessas duas percepções.

São poucas as IES que identificam outros referenciais teóricos em seus textos, que não os propostos pelo SINAES. É o caso da IES 10, que está desenvolvendo seu modelo avaliativo baseado na ética do discurso de Karl Otto Apel, salientando os aspectos da participação e da coletivização dos processos.

Na maioria dos casos não se observa choque teórico-metodológico entre os autores citados em cada projeto, mas há textos marcados pela ausência de coerência teórico-metodológica, que abrangem citações de Gramsci, Dias Sobrinho, Pedro Demo e Joel Martins ou de Ana Maria Saul, Dilvo Ristoff e Ilya Prigogine.

Observa-se também, em alguns casos, o uso das teorias e da terminologia da avaliação da aprendizagem, para embasar a avaliação institucional:

“Numa visão contemporânea, a avaliação é entendida como um juízo de qualidade sobre dados relevantes, tendo em vista uma tomada de decisão. [...]”. (Instituição 25).

“Este programa de Avaliação Institucional considera as funções formativa e somativa de fundamental importância no processo de avaliação”. (Instituições 36 e 37).

Na primeira citação, observa-se o uso literal do conceito que Luckesi (1996, p. 69), sem a identificação de autoria, cunhado para a avaliação da aprendizagem, mas que ainda pode, sob uma perspectiva mais ampla, descrever o processo de autoavaliação. Na segunda citação, porém, o uso da avaliação “somativa”⁷⁵ torna-se absolutamente inadequado aos processos de autoavaliação, o que demonstra a fragilidade da comissão no domínio da literatura específica da área que teve amplo desenvolvimento a partir dos anos de 1990.

Apenas uma IES manifestou em seu projeto a rejeição à ótica do Estado Avaliador e acentuou a importância da avaliação contextualizada, considerando que a instituição de Educação Superior não pode ser compreendida isolada da totalidade social e histórica.

4.3.4 Forma de Definição dos Instrumentos de Avaliação

⁷⁵ A avaliação somativa é originária do tecnicismo pedagógico, que previa etapas cíclicas de avaliação da aprendizagem: no começo (diagnóstica), ao longo do processo (formativa) e ao final (somativa). A Avaliação Somativa tem como o objetivo representar uma síntese dos resultados obtidos em uma situação educativa. Busca expressar, de uma forma quantificada, a distância entre os objetivos previstos e os resultados efetivamente atingidos.

A maioria das IES (80%) apenas menciona a aplicação de instrumentos para a coleta de informações da avaliação e não descreve a forma de elaboração dos instrumentos de avaliação. Os outros 20% acentuam a existência de um processo coletivo de elaboração dos instrumentos, bem como a sua análise nos órgãos colegiados internos, o que, a princípio, ampliaria o grau de participação de todos os segmentos que não figurariam mais apenas como respondentes da avaliação.

4.3.5 Uso dos Resultados por Parte da Gestão

Partiu-se da premissa que o uso dos resultados por parte da gestão poderá ser efetivamente analisado nos relatórios de autoavaliação, a partir do registro das ações concretas realizadas mediante a avaliação. Nos projetos, procurou-se observar se há previsões de uso desses resultados, no ciclo avaliativo, o que foi buscado especialmente nos objetivos, na metodologia e nos cronogramas.

Em 89% dos projetos, há indicações de uso dos resultados por parte da gestão; enquanto 3% apontam o uso parcial dos resultados e 8% não contemplam nos textos dos projetos informações sobre o assunto.

Na maioria das instituições, os objetivos estão articulados com processos de melhoria da qualidade e ressaltam para uso formativo dos resultados por parte da gestão:

“Subsidiar a comunidade acadêmica para o planejamento e a tomada de decisões, no processo de melhoria da qualidade nas diversas dimensões da vida universitária.” (Instituição 1).

“Planejar e redirecionar as ações da IES a partir da avaliação institucional”. (Instituição 4).

“Estudar, propor e implementar mudanças, objetivando a qualidade do ensino, pesquisa, extensão e gestão da Instituição”. (Instituições 5 e 14).

Em outros projetos, as indicações ou previsões de uso dos resultados são mais explícitos:

Espera-se com a implantação do projeto de auto-avaliação institucional a incorporação e a sedimentação da cultura da avaliação pela comunidade acadêmica, justificando a necessidade da continuidade do processo avaliativo, além da **análise e utilização dos resultados obtidos**. (Instituição 2, os grifos são meus).

[...] conjugando esforços da Direção e da Mantenedora [a instituição] percebe e pauta seu Programa de Avaliação Institucional (PAI) nos princípios de (sic) participação voluntária contínua, o que constrói uma nova cultura de avaliação diferenciada em que os resultados obtidos têm como função principal conduzir os vários setores que a compõem à reflexão honesta acerca do que são e do que pretendem ser, promovendo os devidos acertos em busca da competência acadêmica, o que já vem ocorrendo desde 1997, quando da implantação deste Programa, **em que se buscou solucionar os problemas detectados e executar as propostas defendidas pelos entrevistados**. (Instituição 3, os grifos são meus).

[...] Desde o ano 2000, há o registro das atas da comissão de avaliação, bem como a soluções dadas pela administração e coordenações de curso, sendo que no primeiro ano foram avaliados somente os docentes e a partir de então todos os outros setores passaram a ser avaliados. (Instituições 11 e 17).

e) “uso efetivo dos resultados para planejar ações destinadas à superação das dificuldades e ao aprimoramento institucional” . (Instituição 22, as aspas são do autor).

A presença do uso de resultados na metodologia dos projetos torna ainda mais palpável a percepção de que a autoavaliação não se encerra no diagnóstico e há intencionalidade do uso formativo da avaliação:

A [...] fará, após a avaliação externa, um **segundo balanço crítico**. A institucionalização desse balanço deve-se, essencialmente, à necessidade de realizar o giro dialético entre a auto-avaliação e a avaliação externa, de maneira a sintetizar os critérios, mediações, processo e recursos para tornar possíveis e concretas as intencionalidades de melhorias levantadas na avaliação institucional. (Instituição 10, os grifos são do autor).⁷⁶

e) **Acompanhamento das ações para aprimoramento dos processos**. Além das informações e relatórios encaminhados aos setores, é enviada uma ficha para acompanhamento de decorrências (Anexo D), que é preenchida pelos setores e devolvida à CPA, indicando as ações já feitas, em andamento ou propostas para sanar os problemas apontados via avaliação. (Instituição 16, grifos do autor).

⁷⁶ Esta citação foi extraída de um subitem intitulado: “Utilização dos Resultados das Avaliações Interna e Externa”, no qual é detalhada a elaboração de metas institucionais a partir da avaliação.

4.3.6 Vinculação entre Avaliação, Financiamento e Gestão

Em nenhum dos projetos analisados indica-se a vinculação entre avaliação, financiamento e gestão, no que toca à alocação de recursos institucionais baseados nos resultados da autoavaliação ou da avaliação externa. A não-punição e a não-premiação são destacadas em vários projetos.

Já a articulação entre avaliação e gestão está presente em 86% dos projetos, pois a maioria das instituições relata desde a introdução dos projetos que a avaliação subsidia os processos de gestão, o que já se observou no subitem anterior.

4.3.7 Autonomia ou Articulação das Propostas de Autoavaliação em Face do Roteiro Autodirigido Proposto pela CONAES e pelo INEP

Como já descrito, a maioria dos projetos de autoavaliação segue os pressupostos e orientações colocados pelo SINAES. Para a verificação do nível de autonomia das propostas de autoavaliação em face ao Roteiro Autodirigido, foram considerados dois aspectos centrais: a presença das dez dimensões da avaliação e das etapas previstas.

A Tabela 15 expõe as situações observadas nos projetos.

Tabela 15 – Autonomia das IES em relação ao Roteiro de Autoavaliação

Aspectos	IES	%
Observam as dez dimensões e etapas do Roteiro, de forma completa	24	65
Observam apenas as dez dimensões e etapas do Roteiro e acrescentam novas dimensões como previsto no próprio Roteiro	6	16
Não abrangem as dez dimensões e as etapas do Roteiro	3	8
Demonstram maior autonomia, mas seguem parcialmente o Roteiro	4	11
Total	37	100

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base na análise dos projetos de auto-avaliação encaminhados pelas IES de MS ao INEP.

A existência do Roteiro Autodirigido para a avaliação, embora tenha o mérito de dar rumo às IES que não possuíam práticas avaliativas anteriores, caso de 78%⁷⁷ das IES contatadas em MS, não deixa de engessar o processo, pois não possibilita à IES definir os aspectos relevantes a serem avaliados, apenas permite que diga ao INEP como executará as ações para tanto, desde que observadas as etapas já previstas para o ciclo do SINAES.

A “ação dirigida”, determinada pelo INEP, não se coaduna com a autonomia das CPAs, definida pela Lei nº 10.861/2004. É uma autonomia que o Estado propõe para se efetivar em relação aos órgãos da gestão interna da instituição, mas não exatamente perante os órgãos regulatórios do Estado.

Outro princípio do SINAES que é prejudicado pela imposição do Roteiro de Autoavaliação é o do respeito à identidade institucional, pois a identidade deverá ser encaixada nas dez dimensões já previstas no Roteiro, podendo-se acrescentar aspectos, mas não ignorar as dimensões pré-determinadas. No caso das instituições de Mato Grosso do Sul, há diferenças muito significativas no perfil das instituições, especialmente se confrontadas as IES da capital e as interior do Estado.

Seguem informações sobre os relatórios da autoavaliação.

4.4 RELATÓRIOS DE AUTOAVALIAÇÃO

Das 37 IES (que correspondem a 84% do universo total de 44 IES) que encaminharam Projetos de Autoavaliação ao INEP, apenas 28 (64% do universo total) enviaram os Relatórios de Autoavaliação.

As IES 6, 8, 9, 12, 18, 21, 23, 24, 27, 29, 31, 32, 38, 41, 42 e 43 não apresentaram os relatórios⁷⁸. O perfil dessas instituições é muito semelhante: 94%

⁷⁷ Esse percentual é definido com base nas 37 instituições que apresentaram projetos de autoavaliação e não nas 44 instituições existentes.

⁷⁸ Da mesma forma que nos projetos de autoavaliação, observa-se que os dados informados referem-se ao repasse de documentos realizado em novembro de 2007 pelo INEP. É possível que algumas instituições tenham encaminhado relatórios em datas posteriores, o que não será considerado neste estudo. Também não foram considerados relatórios que foram encaminhados sem os projetos de autoavaliação.

situam-se no interior do Estado. Quanto à organização acadêmica, 69% são Faculdades, 19% Faculdades Integradas, 6% Universidades e 6% Instituto Superior ou Escola Superior. A maioria é constituída de instituições privadas (81%), havendo também 13% de IES Comunitárias, Confessionais e Filantrópicas e 6%, Públicas. O perfil é, portanto, compatível com a maioria das instituições de Educação Superior no país, ou seja, faculdades privadas, de menos de 500 alunos, instaladas no interior dos Estados.

No caso da instituição pública, é preciso esclarecer que se tratava de uma IES recém-instalada, que ainda não dispunha de estrutura para a realização da avaliação institucional, quando foram realizadas as coletas.

Da mesma maneira que nos projetos, os relatórios de várias instituições são iguais ou muito semelhantes, como explicita o Quadro 23.

INSTITUIÇÕES	Quantidade de relatórios	Informações
5 e 14	1	AS MESMAS PARA AS 2 IES
26,30, 33, 34 e 35	5	MUDANÇAS APENAS NA CAPA, NA DENOMINAÇÃO DAS IES
7 e 15	1	AS MESMAS PARA AS 2 IES
11 e 17	1	AS MESMAS PARA AS 2 IES
8 e 24	NÃO APRESENTARAM	-
36 e 37	2	MUDANÇAS NA DENOMINAÇÃO DAS IES E EM DETALHES DO TEXTO.

Quadro 23 – Semelhança entre relatórios encaminhados ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

Fonte: Quadro elaborado pela autora mediante análise dos relatórios encaminhados pelas IES de MS ao INEP.

A estrutura textual dos relatórios é bastante similar: 89% das IES apresentam as informações a partir das dez dimensões propostas pelo Roteiro Autodirigido do INEP, complementada pelo histórico da instituição e procedimentos utilizados para a execução da avaliação, e 11% estruturam o relatório com base na apresentação de resultados, por segmento da comunidade acadêmica, o que denota a completa ausência de autonomia na elaboração dos relatórios.

Observa-se que embora haja representantes da comunidade externa na constituição das CPAs, apenas uma instituição, de pequeno porte, que realizou a coleta de informações da autoavaliação, por meio de grupo focal, elenca informações baseadas na opinião de representantes de entidades externas.

Sobre o volume de informações, houve muita diversidade quanto à completude e complexidade das informações apresentadas, pois há casos de instituições que apresentaram relatórios de 13 páginas, com informações incompletas e superficiais, enquanto apenas 21,42% das IES apresentaram relatórios mais completos, abrangendo todas as áreas de atividades e com textos que ultrapassam 100 folhas. Ou seja, apenas 21,42% dos relatórios apresentam as características propostas no Roteiro de Avaliação Institucional :

A avaliação interna ou auto-avaliação tem como principais objetivos produzir conhecimentos, pôr em questão os sentidos do conjunto de atividades e finalidades cumpridas pela instituição, identificar as causas dos seus problemas e deficiências, aumentar a consciência pedagógica e capacidade profissional do corpo docente e técnico-administrativo, fortalecer as relações de cooperação entre os diversos atores institucionais, tornar mais efetiva a vinculação da instituição com a comunidade, julgar acerca da relevância científica e social de suas atividades e produtos, além de prestar contas à sociedade.

Identificando as fragilidades e as potencialidades da instituição nas dez dimensões previstas em lei, a *auto-avaliação* é um importante instrumento para a tomada de decisão e dele **resultará um relatório abrangente e detalhado, contendo análises, críticas e sugestões.** (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004a, p. 9, os grifos são meus).

Embora a maior parte dos relatórios esteja estruturada por meio das dez dimensões previstas na Lei nº 10.861/2004, a forma de abordá-las é diferenciada, quanto: ao uso de informações das bases de dados da IES; à apresentação dos resultados das opiniões da comunidade; e ao confronto dos resultados apresentados com as proposições do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), do Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e dos Projetos Pedagógicos (PP) dos cursos.

A coleta de informações de cada uma das dez dimensões deveria ser organizada em três núcleos, segundo o Roteiro de Autoavaliação Institucional da CONAES/INEP:

1) *Núcleo básico e comum* – contempla tópicos que devem integrar os processos de avaliação interna de todas as IES.

2) *Núcleo de temas optativos* – contém tópicos que podem ser ou não selecionados pelas IES para avaliação, conforme sejam considerados pertinentes à realidade e adequados ao projeto de avaliação institucional. Eles devem ser entendidos como *sugestões* para as reflexões e discussões da comunidade acadêmica e, para auxiliar as IES na tarefa de ampliar a compreensão sobre a instituição, bem como emitir juízos de valor e estabelecer ações de melhoria, são apresentados tópicos em forma de perguntas.

3) *Núcleo de documentação, dados e indicadores* – **são apresentados dados, indicadores e documentos que podem contribuir para fundamentar e justificar as análises e interpretações.** Tais dados, indicadores e documentos (além da possibilidade de utilização de entrevistas e questionários) não são excludentes, mas complementares, sendo esperado da IES a seleção destas e/ou de outras estratégias para a coleta das informações que se mostrarem adequadas para, **em procedimentos quantitativos e qualitativos, a avaliação ser realizada com bases concretas.**(MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004a, p. 17, os grifos são meus).

Quanto ao uso de informações disponíveis em bases de dados da instituição, para demonstrar aspectos das dez dimensões, 29% das IES fizeram uso parcial, ou seja, não abordaram dados concretos da IES em todas as dimensões; 14% utilizaram de forma completa, com apresentação de dados específicos para fundamentar cada aspecto; e 57% não apresentaram essas informações, baseando-se apenas em opiniões da Comissão Própria de Avaliação. Desses 14%, 75% são compostos por IES universitárias, sendo 50% públicas.

O uso de dados para fundamentar a apresentação da autoanálise institucional, para além das orientações da CONAES/INEP, constitui a observância mínima de rigor na apresentação dos resultados, pois a descrição meramente autodeclarada ou opinativa, presente em muitos relatórios, desqualifica o processo autoavaliativo, gerando dificuldades para a continuidade do processo de avaliação institucional, já que deve partir da autoavaliação.

A apresentação de resultados das opiniões da comunidade acadêmica constou em 61% das IES, enquanto 21% apresentaram informações esparsas ou relativas a um único segmento (em geral o discente) e 11% não apresentaram nenhum resultado relativo à coleta de informações na comunidade.

Sobre o confronto entre os dados coletados na autoavaliação e as proposições presentes no PDI, PPI ou PPs dos cursos, 36% dos relatórios fazem esse comparativo; 43% apresentam comparações em apenas algumas dimensões e 21% não realizam a análise comparativa.

Além dos aspectos descritos, na análise dos relatórios de autoavaliação, foram observados:

- a) a coerência entre as proposições do projeto de autoavaliação e as ações efetivamente realizadas descritas nos relatórios de autoavaliação;
- b) a autonomia em face das orientações da CONAES/INEP;
- c) a demonstração concreta do uso de resultados; e
- d) a demonstração do vínculo entre avaliação, financiamento e gestão.

4.4.1 Coerência entre Projetos e Relatórios da Autoavaliação

A maior parte das IES (61%) apresentou coerência parcial, pois não houve cumprimento completo das proposições presentes nos projetos (IES 3; 4; 10; 11; 17; 22; 25; 26; 28; 30; 33; 34; 35; 36; 37; 39 e 44); 36% mantiveram coerência completa entre proposições e a execução descrita nos relatórios (IES 1; 2 ;5 ;7 ;13 ;14 ;15; 16; 19 e 20) e 3% descumpriram a maior parte das proposições apresentadas nos projetos de autoavaliação (IES 40).

Na análise específica da coerência entre o projeto de autoavaliação e o respectivo relatório, não foram verificadas a qualidade das proposições e a qualidade da sua execução, já que se trata de informações autodeclaradas, mas a coerência entre o proposto e o executado.

Os principais motivos da coerência parcial se devem à ausência de informações ou de apresentação de dados concretos quanto à política de egressos; à

sustentabilidade financeira; à pesquisa; e às políticas de pessoal, bem como às fragilidades técnicas na apresentação de informações.

A manutenção de contato e a obtenção de informações periódicas de egressos são um desafio para a maior parte das instituições. Embora algumas disponibilizem ambiente virtual específico para os egressos (21%), não há exposição de informações consistentes nos relatórios: 68% das IES não apresentam informações sobre egressos; 18% apresentam proposições ou políticas, mas sem informações sobre opiniões avaliativas ou perfil dos egressos; 7% apresentam informações com dados e outros 7% não possuem egressos ainda.

É preciso observar que ainda no âmbito das proposições institucionais, há fragilidades, pois é considerada política de atendimento aos egressos, por exemplo, a possibilidade de uso da biblioteca institucional, que a rigor seria pública, e o envio de malas-diretas sobre cursos de pós-graduação, que é essencialmente a propaganda de cursos de pós-graduação.

A sustentabilidade financeira é exposta com dados contábeis e análise econômico-financeira, em 21% dos relatórios, 18% sequer mencionam esse aspecto e os demais 61% indicam a sustentabilidade com informações vagas:

Sobre essa dimensão, foi avaliado que a Instituição tem administrado seus recursos de forma a atender seus compromissos financeiros, o que comprova a compatibilidade dos cursos oferecidos com as verbas e recursos disponíveis, o que pode ser verificado por meio da análise dos demonstrativos contábeis, os quais registram a origem e destinação dos recursos financeiros da Instituição. Em função dessa análise, essa dimensão foi considerada plenamente adequada. (IES 26).

Em Campo Grande a Faculdade [...] está instalada por esta mantenedora há 5 anos e por isso ainda está a caminho do fortalecimento do seu nome e conseqüentemente buscando manter e ampliar a sua viabilidade financeira. É certo que nos últimos cinco anos as Instituições de Ensino Superior Privadas enfrentam algumas crises causadas pela inadimplência elevada e por um alto nível de evasão, entretanto, a Faculdade [...] por praticar um preço competitivo e que se encontra entre os menores do Estado vem atraindo novos públicos e procurando manter o acadêmico com diversos incentivos de ordem financeira e acadêmica como é o caso das Bolsas de Estudo de Estágio, Monitoria, desconto por pontualidade e notas, prêmio destaque acadêmico que oferece um semestre de bolsa para o melhor acadêmico da Instituição, e outras ações que buscam diminuir o índice de evasão e atrair novos públicos. O Estado do Mato Grosso do Sul ainda é um Estado novo com um excelente potencial a ser explorado em áreas do agronegócios e turismo, o que demanda a qualificação de

profissionais capacitados e empreendedores que possam alavancar o crescimento da economia sul-mato-grossense. (IES 10).

Ou mesmo com afirmações autodeclaradas, por membros da CPA, ou de grupos avaliativos:

Em relação a esta dimensão que trata das questões financeiras e de sustentabilidade, os grupos ressaltam que a IES tem gerido os recursos de forma a atender seus compromissos financeiros. Para o grupo 1, “a IES tem conseguido manter seus compromissos financeiros, de modo que há compatibilidade dos cursos oferecidos, as verbas e recursos disponíveis”. Já o grupo 2 complementa que “há uma contrapartida entre receitas e despesas. O cenário é estável”.

Tal afirmação fica corroborada ao se analisar os demonstrativos contábeis, os quais demonstram a origem e destinação dos recursos financeiros da IES. (IES 7).

Como há muita semelhança ou mesmo textos exatamente iguais em vários relatórios, como exposto no Quadro 22 (p. 190), a superficialidade das informações se repete.

No âmbito da pesquisa, pouquíssimas IES (14 %) apresentaram dados concretos sobre a produção docente e discente, ou elencaram as linhas de pesquisa e projetos desenvolvidos. Outras IES (14%) apresentaram apenas a opinião da comunidade acadêmica sobre o processo de pesquisa. Há casos de instituições que confundem a pesquisa institucional com as práticas investigativas realizadas por meio dos trabalhos de final de graduação ou monografias dos cursos de pós-graduação lato sensu, e outras que entendem esses mesmos trabalhos como iniciação científica (36%). Há também aquelas que não apresentaram informações sobre o assunto (36%), detendo-se apenas nas políticas de ensino e extensão.

As políticas de pessoal são descritas de forma superficial, pois a maioria das instituições não explicita critérios dos planos de cargos e salários e de carreira, a existência de formação continuada e de benefícios destinados aos funcionários (39%). Outras (18%) apresentam informações que não permitem identificar o funcionamento de planos de carreira para docentes e funcionários, como no caso da IES 5:

O plano de carreira do corpo docente e técnico-administrativo está adequado ao padrão nacional e especialmente ao local. Ele considera a evolução em tempo de serviço e em níveis de conhecimentos e capacitação profissional, prevendo avanços na carreira e em salários efetivos. (IES 5).

Há IES (7%) que manifestam a existência de uma política de pessoal, mas reconhecem que a comunidade acadêmica não tem conhecimento dos planos de carreira ou de cargos e salários e outras (7%) que relatam a inoperância das políticas em razão de estar em curso a reestruturação dos planos de cargos e salários.

Na organização e gestão da instituição, muitas IES descrevem gestões participativas, tendo como órgãos deliberativos, conselhos e colegiados. A gestão democrática, embora seja uma exigência explícita, para as IES públicas, como determina o inciso VI do art. 206 da Constituição Federal de 1988 e art. 56 da LDB (Lei nº 9.394/1996⁷⁹, também passou a ser incorporada no universo das instituições privadas, em função do instrumento de avaliação externa⁸⁰ (BRASIL, 2008, p. 16) para as IES, que, em sua Dimensão 6, avalia a “Organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios”. Observa-se, porém, a ausência de indicadores mais completos que evidenciem a efetividade da gestão participativa e colegiada.

O descumprimento das proposições assenta-se, também, na ausência de rigor metodológico na apresentação de resultados, constatada a partir dos seguintes aspectos:

- a) apresentação de relatos, baseados em juízos de valor emitidos pelos membros da CPA, sem indicadores qualitativos e/ou quantitativos que evidenciassem a sua concretude;

⁷⁹ “Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.” (BRASIL, 1996).

⁸⁰ Embora seja apresentado o instrumento mais recente (2008), instrumentos anteriores também incluíam esse aspecto.

- b) omissão do número efetivo da população de respondentes dos instrumentos de autoavaliação, impedindo aos leitores dos relatórios a análise de impacto das informações oferecidas pelos segmentos das IES;
- c) ausência de objetividade e clareza na apresentação de resultados, geradas por falhas técnicas na elaboração dos instrumentos de avaliação, por exemplo, escalas com sobreposição de indicadores: “contempla integralmente”; “contempla integralmente ou em grande parte” e também, por problemas na redação dos relatórios;
- d) a superficialidade de informações e sua incompletude podem ser percebidas, em alguns casos, até pelo volume de páginas dos relatórios.

Outro aspecto frequente nos relatórios é a exposição de informações baseada na opinião apenas de professores e alunos, o que expressa a ausência da participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica, no processo de autoavaliação, especialmente dos técnico-administrativos e dos membros da gestão e, por consequência, descumprimento das proposições dos projetos, pois todos acentuam a necessidade de participação efetiva da comunidade acadêmica na autoavaliação.

Descreve-se a aplicação de técnicas e/ou instrumentos diferentes dos propostos nos projetos de autoavaliação ou acentua-se o desenvolvimento de técnicas qualitativas de coleta, sem a apresentação compatível de resultados.

Há diversidade de tratamento de dados e aprofundamento de informações em relação a algumas das dimensões propostas no roteiro autodirigido do INEP, pois enquanto há dados diversificados e mais completos para as dimensões: Missão e PDI; Políticas para o ensino, a extensão e a pós-graduação; a responsabilidade social da IES; a comunicação com a sociedade e a infraestrutura, observa-se a apresentação de informações muito superficial, e em outras, políticas para a pesquisa,

sustentabilidade financeira da IES; organização e gestão da instituição; as políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e técnico-administrativo.

4.4.2 Autonomia quanto às orientações da CONAES e do INEP

A observância das etapas definidas para a execução da autoavaliação e das dez dimensões propostas pelo SINAES ocorreu em 93% dos relatórios, que descrevem explicitamente esses aspectos. Apenas uma IES pública federal (IES 4) demonstrou maior autonomia quanto à organização das dimensões da autoavaliação e uma IES privada apresentou informações incompatíveis com os aspectos indicados, por excessiva incompletude de dados (IES 40).

Nas entrevistas com os coordenadores e/ou membros das CPAs das IES da capital, constatou-se que as instituições não cogitaram em realizar processos de autoavaliação com maior autonomia, pois entenderam que o descumprimento das orientações do INEP repercutiria negativamente nos processos regulatórios. A liberdade na definição das etapas ou dimensões de avaliação não foi, portanto, vista como opção pelas instituições, até porque desde a implantação da Lei nº 10.861/2004, os documentos encaminhados pelo INEP às instituições garantiram o teor de avaliação dirigida, restando às IES definições de ordem metodológica, quanto aos tipos de instrumentos e técnicas a serem aplicados na autoavaliação, a forma de tabulação e análise.

4.4.3 Demonstração do uso dos resultados da autoavaliação institucional

Nos relatórios, 57% das IES não demonstraram, com indicadores de qualidade e/ou quantidade, a execução de ações corretivas e de aprimoramento com base nos resultados da autoavaliação, embora muitas tenham apresentado sugestões da comunidade e/ou de membros da CPA para a minimização de problemas. Apenas 14% descreveram a execução de ações concretas e 29% apresentaram indicadores parciais.

Boa parte das sugestões referem-se aos aspectos de infraestrutura para o ensino, enquanto que a parte didático-pedagógica, a extensão, a pesquisa e a gestão ficam em segundo plano. Um exemplo da priorização desses aspectos pode ser observado na síntese de indicadores dos questionários aplicados à comunidade, na IES 20:

BIBLIOTECA:

- Investir em acervo bibliográfico, quantitativo e qualitativamente (livros, periódicos, revistas e jornais) e
- Adequar os horários de atendimento às necessidades de cada curso/Unidade.

INFRA-ESTRUTURA:

- Concluir as obras iniciadas;
- Melhorar o atendimento, preço, quantidade e qualidade dos alimentos disponíveis, além de adequação dos espaços físicos destinados às cantinas;
- Reformar e realizar manutenção permanente das salas de aula, ampliando quando houver necessidade, como para os cursos que oferecem 50 vagas, com melhorias na iluminação, mobiliário e ventilação;
- Adequar espaço físico para estudo nas bibliotecas.

LABORATÓRIOS:

- Melhorar estrutura física;
- Manter estoque de materiais de consumo e de equipamentos;
- Maior disponibilidade nos horários de funcionamento;
- Investir nos laboratórios de informática quantitativa e qualitativamente, com melhor acesso à Internet e disponibilidade de impressoras;
- Aumentar a quantidade de laboratórios de informática – específico para o curso de Ciência de Computação;
- Melhorar o atendimento, qualidade e quantidade dos materiais – fitas VHS, DVD, Cassete – específico para os Laboratórios de Línguas – Curso de Letras

- Investir no funcionamento dos Núcleos de Práticas Jurídicas – específico para o curso de Direito.

METODOLOGIA:

- Mesmo nos cursos cujo corpo docente é composto basicamente de doutores e mestres, as aulas necessitam ser mais didáticas e dinâmicas, investindo em aulas práticas que conciliem as teorias aprendidas em sala de aula. Uma sugestão dos acadêmicos quanto a este fato é que sejam elaborados critérios de seleção, que atestem que o candidato saiba utilizar-se da Didática, e para os professores que já estão no quadro efetivo, que a Instituição promova cursos de qualificação com o tema “Didática em sala de aula”.

RECURSOS AUDIOVISUAIS:

- Investir quantitativa e qualitativamente em recursos audiovisuais (*datashow*, transparências, retroprojetores, vídeo e DVD, xerox).

Esses resultados se coadunam com dois aspectos: de um lado, o crescimento da competição entre instituições dada à ampliação de IES e vagas, e de outro, os reflexos da crise internacional sobre os salários e o emprego dos matriculados e dos potenciais estudantes, que geram a necessidade de cortes e redução de investimentos por parte das instituições. A escolha por aspectos pontuais da infraestrutura acaba repercutindo favoravelmente na comunidade acadêmica, dada à possibilidade de constatação imediata das mudanças. Os aspectos essenciais para a atividade-fim, que implicam a valorização dos profissionais envolvidos no processo educativo, sua melhoria salarial e formação continuada são amplamente desconsiderados, impactando na qualidade de ensino.

4.4.4 Demonstração do vínculo entre avaliação, financiamento e gestão

Não há nos relatórios analisados informações e dados que demonstrem claramente o vínculo entre avaliação, financiamento e gestão.

Embora todos os textos dos projetos indiquem os resultados da autoavaliação como subsídios ao planejamento e à gestão, a ausência de indicadores concretos mais significativos, quanto à realização de ações corretivas a partir dos resultados da avaliação, também coloca em xeque esse aspecto.

Nas IES que realizam o processo de autoavaliação há mais tempo, e que são signatárias do movimento do PAIUB, observa-se a intencionalidade da utilização dos resultados da autoavaliação não apenas para atender às determinações legais, mas para embasar os processos decisórios, desde que sejam compatíveis com os interesses econômico-financeiros dessas IES.

O confronto entre projetos e relatórios permitiu a identificação de alguns fatores-chave no processo de planejamento e execução da autoavaliação nas IES investigadas, os quais são detalhados a seguir.

4.6 AS MARCAS DO PROCESSO DE AUTOAVALIAÇÃO NAS IES DE MATO GROSSO DO SUL

Os resultados desta investigação estão condicionados ao período predominante de coleta das informações (2006 e 2007) e apenas indicam mudanças significativas em 2008 e 2009, nas IES e no âmbito das políticas públicas, que geraram rupturas importantes nos processos de autoavaliação, da avaliação externa e da configuração do próprio SINAES.

O conjunto de informações trabalhado para este estudo demonstra que há diferenças na execução da autoavaliação entre as IES de MS, condicionadas a múltiplos fatores, entre os quais se destacam o tempo de atuação, a organização acadêmica e a localização. É possível agrupar as 36 IES que encaminharam projetos ao INEP em três grupos: instituições universitárias (17%); instituições situadas na capital do Estado (22%) e faculdades, institutos e escolas localizados no interior do Estado (72%).

Os dois primeiros grupos constituem a minoria das instituições, embora concentrem proporcionalmente maior número de funções docentes e matrículas.

As instituições universitárias (universidades e centros universitários), independentemente da localização (capital/interior), dispõem de melhor infraestrutura e pessoal com bom nível de titulação. São IES que possuem, em

média, 29 anos de atuação, e 83% iniciaram processos avaliativos anteriores à instituição do SINAES e têm, em média, 18 anos de experiência em autoavaliação. A IES que realiza a autoavaliação há mais tempo conta com 24 anos de práticas avaliativas e a que realiza há menos tempo, com 12 anos.

Os coordenadores das CPAs dessas IES são, em sua maioria (83%), mestres ou doutores. É possível observar com extrema clareza, o peso da qualificação dos profissionais das CPAs sobre a qualidade dos projetos e relatórios. A única IES universitária a apresentar relatório de autoavaliação com informações superficiais e desconexas situa-se no interior do Estado e é coordenada por profissional que não tem cadastro no Currículo Lattes.

As IES do segundo grupo contam com perfil bastante similar ao primeiro, já que 50% delas são IES universitárias. Os dados desse grupo foram detalhados, por meio das entrevistas em subitens anteriores e indicam que, com exceção dos Institutos de Educação Superior (37,5%), as demais IES desenvolvem processos consolidados de autoavaliação, com média de 13 anos de práticas avaliativas e 75% das CPAs são coordenadas por mestres ou doutores.

O grupo três congrega a maioria das instituições, tem tempo médio de atuação de 13 anos: 19% das IES foram criadas nos anos de 1980, 50% nos anos de 1990 e 31% nos anos de 2000. Quanto à realização da autoavaliação, 65% só iniciaram o processo em 2004, cumprindo as determinações legais e apenas 8% na década de 1990. As 26 IES têm seis anos, em média, de desenvolvimento da autoavaliação.

Não há informações claras sobre a titulação dos coordenadores das CPAs em 13 IES (50%). Em 11 IES (42%), a coordenação da CPA é ocupada por mestres e em 2 (8%) por especialistas.

As informações disponíveis nos documentos, nas entrevistas, nos projetos e relatórios de autoavaliação permitem a identificação de alguns aspectos, embasados nas características da maioria das IES de MS, ou seja, do grupo três:

- a) o perfil, as características da comunidade acadêmica e o histórico da maioria das instituições do Estado dificultam o desenvolvimento da cultura avaliativa e da autoavaliação formativa;
- b) a realização da autoavaliação não está vinculada à concretização da qualidade descrita nos projetos de autoavaliação;
- c) os processos desencadeados pelo INEP anulam a autonomia das instituições e desrespeitam a sua identidade;
- d) a autoavaliação, implantada recentemente nas IES, é caracterizada pelo cumprimento burocrático de demandas do MEC, portanto, não têm caráter coletivo ;
- e) as ações resultantes da autoavaliação privilegiam a infraestrutura das IES em detrimento aos aspectos didático-pedagógicos; ao ensino e não à pesquisa e extensão.

Tomando o conjunto de 44 instituições, a maioria das IES do MS é composta de instituições privadas (93%), faculdades (73%), localizadas no interior do Estado (82%), criadas a partir de 1990 (78%), com experiência bastante recente nos processos de autoavaliação; já 56%⁸¹ a iniciaram a partir de 2004, em razão da obrigatoriedade legal. É um perfil que indica a ausência da consolidação da cultura da autoavaliação, não só pela recente implantação, mas pelas características estruturais das instituições e de sua comunidade acadêmica.

Essa configuração não é casual, por um lado, fruto da constituição histórica, social e econômica do próprio Estado de MS, centrado na economia primária, com forte concentração de renda e por outro, reflexo das políticas desenvolvidas pelo Ministério da Educação nos anos de 1990, que permitiu a abertura indiscriminada de IES de pequeno porte, centrada essencialmente nas atividades de ensino, que, por sua vez, são, no âmbito mais amplo, efeitos da Reforma do Estado.

⁸¹ Este dado tem como base o universo de 36 instituições que encaminharam projetos ao INEP.

Os impasses para o estabelecimento da cultura da autoavaliação seguem-se com as limitações teóricas e técnicas dos membros das próprias CPAs, embora 42%⁸² dos coordenadores das CPAs, do grupo três sejam mestres.

A distribuição geográfica do Estado, que implica grandes distâncias entre os municípios, o pequeno porte das instituições (em geral não agregam mais de 500 alunos) e o perfil do alunado, que não garantem excedentes financeiros, traz para a maioria das IES do interior de MS dificuldades quanto à contratação e permanência de profissionais com melhor nível de escolaridade, o que explica, em parte, os problemas de ordem técnica na elaboração dos projetos e a ausência de rigor metodológico na apresentação dos resultados da autoavaliação, já que as CPAs de MS são compostas, predominantemente, de docentes.

Em MS, das 4.254 funções docentes, 64% estão em IES privadas, sendo 62% em Universidades, 21% em Faculdades Isoladas, Escolas e Institutos de Educação, 10% em Centros Universitários e 7% em Faculdades Integradas. Portanto, há concentração de professores nas universidades, que correspondem a 14% das IES no Estado (INEP, 2007a).

Quanto à formação, em MS, 37,5% das funções docentes são exercidas por mestres, seguidas por 33,5% de especialistas, 17% de doutores e 12% de graduados; na rede privada há predomínio de especialistas (44,5%) e na pública, de mestres (33,4%), acompanhados de perto por doutores (33,3%). Mas nas faculdades há predomínio dos especialistas, sendo 56% nas faculdades integradas e 52% nas faculdades Isoladas, Escolas e Institutos (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2007a). Portanto, a maioria das IES conta predominantemente com docentes especialistas (Tabela 16) atuando em faculdades que, em razão da tipologia institucional, desenvolvem apenas o ensino. São, portanto, profissionais não afeitos à produção do conhecimento novo e ao rigor científico.

⁸² O que corresponde a 25%, se tomado o universo total de 44 IES.

Tabela 16 – Funções docentes, por titulação, organização acadêmica e categoria administrativa das IES

Unidade da Federação	Total	Sem graduação	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado
Brasil	302.006	47	34.672	90.739	108.965	67.583
Centro-Oeste	27.127	13	3.359	9.888	9.542	4.325
MS	4.254	-	515	1.425	1.588	726
Categoria administrativa						
Pública	1.548	-	297	219	517	515
Privada	2.706	-	218	1.206	1.071	211
Organização acadêmica						
Universidades	2.623	-	358	610	982	673
Centros Universitários	441	-	14	186	214	27
Faculdades Integradas	278	-	40	156	75	7
Faculdades Isoladas,	912	-	103	473	317	19
Escolas e Institutos						

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base nos dados do INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior. Sinopse Estatística da Educação Superior. Graduação. 2006. Brasília, 2007a. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>> . Acesso em: 2 jan. 2008.

Os dados da Tabela 16 indicam, ainda, a precarização do trabalho docente nas IES privadas, pois 64% dos docentes, em sua maioria especialistas (44,5%), respondem por 66,5% das matrículas, 63% de cursos, 77% das vagas oferecidas, 44% dos inscritos e 67% dos ingressos por vestibular. (INEP, 2007a).

A consolidação das práticas de autoavaliação institucional implica a execução e publicização das ações corretivas desencadeadas pelos resultados da avaliação, o que se torna bastante difícil para instituições com as características descritas, principalmente pelos limites financeiros.

Observa-se ainda, nas IES do grupo três, o desvínculo entre a concepção de qualidade para o ensino, a pesquisa e a extensão, prevista nos projetos de autoavaliação, e os resultados apresentados nos relatórios. Enquanto os projetos preveem a melhoria da qualidade de ensino, da pesquisa e da extensão, o estabelecimento de uma cultura de participação por parte da comunidade acadêmica, o uso formativo dos resultados da avaliação institucional, a formação de cidadãos plenos e as decorrências da autoavaliação denotam a ênfase na infraestrutura física, com ações pontuais que repercutem de forma imediata na comunidade. Entretanto, não impactam os currículos dos cursos, ou estabelecem condições para formação continuada de docentes, a melhoria das condições de trabalho e sua valorização profissional e salarial.

É preciso considerar, porém, que na maioria dos projetos de autoavaliação constam indicadores pertinentes de como o ensino será avaliado, e nos relatórios dessas IES há resultados referentes à percepção da comunidade acadêmica, o que também ocorre no âmbito da pesquisa e extensão. Pelo exposto, várias IES revelam, por meio dos aspectos a serem avaliados, uma concepção de qualidade, mas sem que eles representem efetivo desenvolvimento em cada área de atividade nas IES e que os resultados balizem modificações significativas, já que dependem de condição e interesses administrativo-financeiros. Sobre esse aspecto, Oliveira e Fonseca (2007, p. 5) observam:

[...].Seja na modalidade de auto-avaliação institucional ou de exames voltados para a quantificação dos resultados da aprendizagem de estudantes, a avaliação torna-se a medida de qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica, nas instituições de ensino, além de constituir instrumento para administrar o sistema nacional de ensino superior, constituindo-se em critério para o seu próprio financiamento. Se a avaliação não for seguida por medidas concretas para o redimensionamento do ensino, torna-se apenas um instrumento de controle do sistema, sem compromisso com a qualidade apregoada no discurso oficial do Sinaes. Cabe lembrar ainda que uma avaliação voltada para a regulação e controle pode efetivamente subtrair autonomia das universidades, bem como levar essas instituições a um grau de

padronização de suas práticas e mecanismos avaliativos, minimizando o desenvolvimento institucional articulado à trajetória e especificidade de cada IES.

O ciclo avaliativo ocorre para atender às necessidades formais, ou seja, há o preparo, a coleta de informações, que resulta em um diagnóstico e a sua descrição em relatórios, mas que não demonstra - com dados e informações - o uso formativo do diagnóstico, sendo, portanto, apenas um instrumento de controle.

Como a maioria das IES são faculdades, observa-se, por meio dos relatórios, a ausência de atividades institucionais de pesquisa. A lacuna torna-se ainda mais evidente quando algumas IES chegam a considerar, por exemplo, os trabalhos de conclusão de cursos como iniciação científica.

No âmbito da extensão, em razão da maioria das IES localizarem-se no interior do Estado, em cidades de pequeno e médio portes, os vínculos com a comunidade se concretizam nas atividades extensionistas, já que as IES são muito valorizadas pela comunidade local, desprovida de outros locais para o desenvolvimento de atividades culturais e informativas.

A proximidade da comunidade local não garante, no entanto, sua intervenção direta ou da comunidade acadêmica nas discussões centrais do processo educativo, por meio da participação na avaliação, que, via de regra, requer interesse e conhecimento específico, não manifestado por parte expressiva da comunidade acadêmica. Esse aspecto é evidenciado na análise dos resultados da avaliação do ensino, da pesquisa e da extensão, mas, especialmente, dos quesitos didático-pedagógicos que, na maioria das IES, é considerado “bom”, ou com critério que represente a média na escala avaliativa.

O resultado mediano para a maior parte dos quesitos é considerado por algumas instituições como descompromisso da comunidade acadêmica ou receio de punições, o que denota ausência da consolidação da cultura da avaliação.

O caráter formal da autoavaliação faz com que as mudanças no ensino ocorram com base, essencialmente, nas circunstâncias administrativo-financeiras das instituições, nas possibilidades de competitividade entre instituições e, em alguns

casos, sob a pressão da avaliação externa. Em sua maioria, são alterações contrárias à percepção da qualidade definida nos projetos de autoavaliação, pois centradas no corte do currículo, especialmente das disciplinas que implicam custos extras, como os estágios, as atividades em laboratórios e os processos de pesquisa.

Em razão da pouca experiência, a autoavaliação, implantada recentemente nessas IES, é caracterizada pelo cumprimento burocrático de demandas do MEC e não fruto da produção coletiva, pois não houve tempo para que essa produção pudesse ser desenvolvida. Da mesma forma que seguem as dimensões, etapas e diretrizes do INEP, as IES do grupo três transcrevem concepções de avaliação e de qualidade dos documentos oficiais, porque não produziram concepções afinadas com a história e os pressupostos da instituição e de sua comunidade.

Um aspecto marcante, nos projetos e relatórios das IES do grupo três, é a padronização decorrente da observância das dez dimensões da autoavaliação, definidas por lei, e dos roteiros desenvolvidos pelo INEP. Como a maioria das IES não desenvolvia essas práticas em período anterior ao SINAES, não houve possibilidade da construção participativa e processual da autoavaliação, ou seja, a autonomia das instituições não foi observada, pois o atrelamento da autoavaliação ao processo regulatório impediu escolhas institucionais, especialmente nessas IES, caracterizadas exclusivamente pelo desenvolvimento do ensino e de atividades de extensão sob demanda.

Oliveira e Fonseca (2007, p.8), em pesquisa sobre o desenvolvimento do SINAES em cinco instituições de ensino superior da região Centro-Oeste, observaram situação semelhante:

De modo geral, verificou-se nos projetos de auto-avaliação analisados que as IES elaboram projetos em concordância com as finalidades, dimensões e indicadores presentes nos documentos legais e roteiros de auto-avaliação previstos no Sinaes. Isso vem ocorrendo nas IES privadas, sobretudo naquelas que não contam com experiência significativa de auto-avaliação anterior ao Sinaes.

A situação retratada no interior de MS não permite generalizações, mas, muito provavelmente, dada à similaridade do perfil das IES do grupo três com o

perfil da maioria das IES brasileiras (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2007a), indicam as mesmas dificuldades e lacunas, aspecto confirmado, em IES do Centro-Oeste, por Oliveira e Fonseca (2007).

O conjunto das informações parece revelar obviedades, pois são as IES universitárias e aquelas de maior porte, com práticas avaliativas anteriores ao SINAES, que desenvolveram a autoavaliação em uma percepção mais formativa. Mas demonstram que a proposição do Estado, suas determinações em âmbito legal, não propicia, por si só, processos autoavaliativos consistentes, mas ações formais e burocráticas. Isto porque o âmbito deliberativo da maior parte das IES é centralizado e seu foco não é o alcance da qualidade de ensino, entendida como meio de desenvolvimento global das capacidades dos educandos ou emancipação dos sujeitos sociais, mas essencialmente a comercialização de serviços e o lucro.

O que os dados evidenciam é que a cultura da avaliação não se constitui por “decreto”, mas se desenvolve em instituições com capital intelectual mais expressivo, campo decisório aberto à discussão e à participação dos vários segmentos, portanto não é possível analisar a autoavaliação institucional como um elemento separado da dinâmica, da história e da configuração das IES, especialmente dos pressupostos defendidos pela sua administração.

A dinâmica institucional, nas IES privadas, de modo geral, é marcada pela centralização das deliberações, mesmo quando os organogramas apresentam os colegiados ou conselhos como órgãos deliberativos. Observa-se apenas a preocupação em formalizar aspectos documentais dessa ação colegiada, demonstrando, formalmente, a deliberação participativa. Tal desvio impacta diretamente o processo de autoavaliação, pois quebra seu ciclo e não permite a consolidação da cultura da avaliação, em razão de que a comunidade acadêmica percebe a ausência de uso formativo dos resultados. Assim, é comum a observação, principalmente no caso dos acadêmicos, de que a avaliação é inútil, “uma perda de tempo”, pois não gera as mudanças desejadas pela comunidade.

Nas IES públicas do Estado, a situação é diferente, pois os limites sobre o uso formativo dos resultados não incidem sobre a centralização de decisões ou a definição de medidas visando ao corte de custos, mas sobre a aceitabilidade dos resultados por parte de membros da administração - reitor, pró-reitores, chefes de departamento, coordenadores de cursos - a vontade e a possibilidade efetiva desses membros aplicarem os resultados para subsidiar o planejamento, gerando efetivas mudanças. Muitas ações requerem recursos do governo federal; outras passam pelas esferas de poder internas e outras requerem a sensibilização da comunidade acadêmica para serem realizadas. Logo, um campo bastante conflituoso, marcado por interesses diversos.

Outro aspecto a ser considerado são as mudanças significativas nos anos de 2008 e 2009, período de reordenação das IES privadas no Estado, em face da aquisição de várias IES da capital e do interior, por parte de uma empresa com capital aberto na bolsa de valores. Os processos autoavaliativos até então desenvolvidos sofreram descontinuidade, em função da necessidade de padronização de procedimentos, técnicas e instrumentos por parte da mantenedora.

O movimento de centralização de mantenedoras, para um número cada vez maior de mantidas, é uma tendência anunciada nos anos de 1990, que pode sofrer reveses dado ao forte impacto da crise econômica de 2008 nas bolsas de valores no mundo. A queda das ações pode levar à desaceleração de investimentos nas empresas de educação superior e conseqüente redução na compra de novas IES pelas holdings. Essa possibilidade, porém, não elimina o processo de corte de autonomia no processo avaliativo de muitas IES de MS, em função da centralização por parte de uma única mantida.

É na configuração atual do capital e na perspectiva da mercantilização da Educação Superior que os resultados deste estudo ganham maior sentido, especialmente as modificações relativas aos currículos, aos docentes e aos processos de autoavaliação.

Esses fatores são expressões claras da crise do capitalismo, em sua fase descendente.

Wallerstein (2003, p.72) explicita essa fase descendente tomando como referência os ciclos de Kondratiev⁸³. Observa que a mundialização do capital existe há cerca de 500 anos, e que não pode ser entendida, simplesmente, a partir da análise dos anos de 1990, ou da queda do muro de Berlim, mas por meio de dois eixos temporais: “[...]o primeiro vai de 1945 a nossos dias; o segundo inicia-se por volta de 1450 e segue até hoje”. (WALLERSTEIN, 2003, p. 72).

A fase A, do ciclo de Kondratiev, inicia-se a partir dos anos de 1945, coincidindo com o apogeu da hegemonia norte-americana, no sistema-mundo. Os Estados Unidos, após um século de crescimento de sua produção industrial, sai da Segunda Guerra Mundial como a única potência industrial que permaneceu incólume, cujo território não havia sido devastado pela guerra, o que permitiu aos produtos norte-americanos a dominação do mercado mundial. Os problemas principais advindos do quadro mundial foram bem enfrentados por esse país, no período de 1945 a 1955:

[...]a necessidade de assegurar uma ordem mundial relativamente estável, que lhes permitisse desfrutar de sua preponderância econômica; de outro lado, reestabelecer a demanda efetiva no resto do mundo, num nível adequado para garantir clientes às empresas produtivas que então floresciam. [...] Uma dupla solução foi dada ao primeiro problema, aquele da ordem mundial. Em primeiro lugar, foi criado um conjunto de instituições internacionais – notadamente as Nações Unidas, o FMI e o Banco Mundial – em que os Estados Unidos conservaram o controle político, fornecendo o marco necessário para a manutenção da ordem. Em segundo lugar, e de modo mais importante, os Estados Unidos celebraram um compromisso – o acordo de Ialta – com a União Soviética, a única potência militar que os ameaçava seriamente após 1945. (WALLERSTEIN, 2003, p. 74).

O acordo de Ialta previa essencialmente três cláusulas, que garantiam zonas de poder diferenciadas para os EUA e a União Soviética:

⁸³Kondratiev, ao analisar o desenvolvimento da economia mundial, percebeu a presença de ciclos (A e B) com duração longa, em que ocorrem fases de expansão da economia e de posterior contração, com duração aproximada de 25 a 30 anos em cada ciclo. Tais fases se distinguem pela prevalência do pleno emprego ou desemprego; preponderância da produção ou de investimentos financeiros como fonte principal de lucro; prioridade dada à minimização dos custos de transação ou à minimização do custo da força de trabalho; aperfeiçoamento das técnicas existentes ou inovação na produção. (WALLERSTEIN, 2003, p. 72).

a) a divisão do mundo em áreas de controle dos EUA (a maior parte) e da União Soviética, estabelecida a linha divisória no local geográfico em que as tropas dos dois países se encontravam no final da segunda grande guerra, mantida a soberania militar de cada país nessas fronteiras;

b) a possibilidade de a zona soviética desenvolver coletivamente uma política mercantilista, desde que reduzisse, ao máximo, suas transações comerciais com a área dominada pelos EUA, até conquistar o fortalecimento de seu próprio aparelho produtivo, sem contar com investimentos norte-americanos;

c) liberdade para manter hostilidade recíproca, para consolidação do controle político dos dois países sobre suas respectivas zonas de dominação. (WALLERSTEIN, 2003, p. 74-75).

Esse acordo obviamente não agradou a todos, especialmente os países com baixo desenvolvimento econômico, que sofreram o jugo das duas superpotências, e também os países que, não pertencendo às zonas de dominação, foram abandonados à própria sorte, como China, Vietnã, Argélia, Hungria, Cuba e África do Sul. Esses últimos geraram sublevações que desestabilizaram a ordem mundial. (WALLERSTEIN, 2003, p. 75).

No final dos anos de 1960, com a retomada da produção e da competitividade econômica dos países da Europa Ocidental e o Japão, a preponderância econômica dos EUA foi abalada, acompanhada dos excessivos gastos político-militares, o que obrigou o país a tentar garantir politicamente a hegemonia econômica e cortar custos. (WALLERSTEIN, 2003, p.76-77).

As múltiplas revoluções que estouraram no final dos anos de 1960, especialmente nos países excluídos de baixo crescimento econômico, embora em lugares diferentes e com particularidades, foram marcadas por dois pontos comuns: a oposição à hegemonia dos EUA e da União Soviética e a desilusão da velha esquerda quanto à possibilidade efetiva de chegar ao poder e mudar a estrutura social. Nesse mesmo período inicia-se a estagnação econômica em âmbito mundial. O excesso de oferta de produtos gerou a queda da lucratividade de muitas áreas de atividade, produzindo alguns efeitos: a migração dos investimentos da esfera produtiva para a esfera financeira; crescimento do desemprego; migração das unidades produtivas para locais de baixos salários. (WALLERSTEIN, 2003, p. 76-77).

A fase B inicia-se nos anos de 1970, com a crise do petróleo – a elevação e carterização do preço do petróleo por parte da Organização dos Países Exportadores do Petróleo (OPEP). O que aparentemente foi uma iniciativa dos países do Terceiro Mundo em contraposição ao poderio dos EUA gerou os efeitos econômicos necessários ao combate da crise, por isso, contou com a participação de aliados dos EUA, como a Arábia Saudita e o Irã. A elevação do preço do petróleo trouxe vários efeitos: aumento do preço dos produtos, diminuição da produção de produtos, problemas na balança comercial dos países produtores de matérias-primas, pois a exportação delas caiu e houve aumento da importação de produtos industrializados. Em contrapartida, os países produtores de petróleo empregaram seu excedente monetário na importação de produtos, restabelecendo a demanda nos países industrializados e alimentaram e fortaleceram as contas bancárias de instituições dos EUA e da Europa. (WALLERSTEIN, 2003, p. 78-79).

Os bancos...

[...] transformaram-se, em vigorosos grupos de pressão junto aos ministros das Finanças dos países pobres, confrontados com diversos problemas: dificuldades no balanço de pagamentos, um desemprego agudo e perturbações internas consideráveis. Esses países fizeram muitos empréstimos, mas tiveram dificuldades para reembolsar esses créditos, que se acumularam até que o serviço da dívida atingisse níveis intoleráveis. [...].(WALLERSTEIN, 2003, p. 78-79).

O Brasil sofreu efeitos diretos dessa crise e do domínio do Banco Mundial, que pautou, sob impacto dos empréstimos e juros da dívida, políticas públicas de todas as áreas, incluída a educação.

Para Wallerstein (2003, p. 81), os anos de 1980 são resumidos em cinco fórmulas prontas:

- a) “crise da dívida” - trouxe danos aos países da América Latina, mas também à Europa Central e Oriental;
- b) “voo dos gansos” do Extremo Oriente – o sucesso dos tigres asiáticos, do sudeste asiático e da China Continental.

- c) “keynesianismo militar” – marca da administração de Ronald Reagan, que venceu a recessão e o desemprego norte-americanos por meio de enormes empréstimos públicos;
- d) uso de *junk bonds*– os chamados títulos podres, que remetem à explosão de enormes empréstimos contraídos pelas grandes empresas, com objetivo de lucros especulativos de curto prazo, em detrimento de investimentos produtivos;
- e) “enxugamento” das empresas, com o conseqüente constrangimento das camadas médias a aceitarem tarefas mal-remuneradas.

Nos anos de 1990 houve o esfacelamento do acordo da Ialta, dada à longa estagnação da economia-mundo, expressa por três ciclos de endividamento: “[...] o empréstimo de petrodólares ao Terceiro Mundo e aos países socialistas; os empréstimos ao governo dos Estados Unidos; os empréstimos das grandes empresas.[...]” (WALLERSTEIN, 2003, p. 82). Nos anos de 1990, a eclosão da bolha especulativa no mercado imobiliário japonês diminuiu o valor dos títulos e lançou forte ataque contra as últimas trincheiras do potencial produtivo.

Aproveitando-se da quebra do acordo de Ialta, Saddam Hussein desafiou os EUA, invadindo o Kuwait, com objetivo de buscar soluções ao problema da dívida do Iraque (em boa parte devida ao Kuwait) e propiciar a unificação militar do mundo árabe, sob seu comando. A guerra contra o Iraque teve preço elevado para os EUA e demonstrou a fragilidade financeira da superpotência.

O poderio norte-americano sofreu outro forte golpe com a criação do euro, que permitiu a unificação da Europa Ocidental, a sua autonomia militar, com a criação de um exército europeu e o seu desvencilhamento da área de influência dos EUA..

Outros fatores denotam a fase descendente do capital:

[...] o desmoronamento financeiro dos países do Sudeste Asiático e dos quatro tigres suscitou a intervenção desastrosa do FMI, que acentuou as conseqüências econômicas e políticas da crise. O resultado desse

desmoronamento foi que a deflação se propagou finalmente em todo o Extremo Oriente e sua zona de influência, seguido pela Rússia e pelo Brasil. Atualmente, o mundo vive a expectativa de uma eventual chegada da deflação nos Estados Unidos. É então que entraremos na última subfase da fase descendente do atual ciclo de Kondratiev. (WALLERSTEIN, 2003, p. 84).

Wallerstein, em 2003, refere-se ao fenômeno que foi concretizado com a crise imobiliária dos EUA, em 2008, que gerou um rápido efeito cascata na economia mundial. Mesmo os analistas mais atentos não previam a força e o poder avassalador dessa crise, que tem efeitos imediatos na Educação Superior privada e também na pública, dada a possibilidade do corte de recursos.

É sob o impacto desses fatores e a acirrada luta pela sobrevivência que a autoavaliação ganha caráter ainda mais formal nos anos de 2007 e 2008.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação buscou desvelar em que medida o Estado brasileiro abre espaço para a execução de uma proposta com base teórica democrática – entendida como democracia possível nas relações de mercado -, ou seja, a possibilidade de implementar o SINAES dentro dos parâmetros formativos de sua proposta original.

O SINAES é uma política instituída pelo Estado brasileiro, que partiu, porém, de premissas, instrumentos e práticas, construídos a partir da autoanálise, consciente e voluntária, da comunidade acadêmica de universidades brasileiras, em busca da constituição de ações mais úteis às demandas sociais, no âmbito do ensino, da pesquisa, da extensão e da administração universitária. Essa prática deu-se, em sua gênese, como expressão de resistência das IES públicas, em sua luta pela sua autonomia e na tentativa de reversão dos processos de privatização muito presentes nos anos de 1990. A perspectiva do uso da avaliação institucional, por parte do Estado, como instrumento de desqualificação das IES públicas, gerou como reação a necessidade de que as próprias IES desenvolvessem sua prática avaliativa, momento em que foram constatadas lacunas teóricas e práticas sobre a avaliação institucional do Brasil (DIAS SOBRINHO, 2002b, p. 61).

A organização dos pesquisadores e docentes das IFES, permitiu a criação de um novo campo de conhecimento no país (FREITAS, 2002, p. 7-8) que foi sendo consolidado gradativamente e se instituiu em bases teórico-práticas, num âmbito mais amplo, por meio do PAIUB. O programa caracterizou-se, inicialmente, por sua autonomia em relação às ações do Estado, ou seja, não contou com financiamento ou diretrizes emanadas do Estado, o que permitiu, dentro dos limites das instituições atender aos seus princípios básicos: globalidade, comparabilidade, respeito a identidade institucional, não premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade, continuidade.

A tentativa de aproximação entre as IFES e o Estado para ampliação do PAIUB ocorreu no governo Itamar Franco, mas foi abortada no governo de Fernando Henrique Cardoso.

A negação do PAIUB, na segunda metade da década de 1990, e a instituição do Exame Nacional de Cursos, assentado na lógica de promover indicadores ao livre mercado, eram completamente compatíveis com as políticas claramente neoliberais. Seus limites e efeitos negativos foram amplamente denunciados pelos pesquisadores do campo da avaliação da Educação Superior.

No início dos anos de 2000, a eleição para a presidência da República de Luís Inácio da Silva trouxe expectativas quanto à possibilidade de instituir propostas voltadas à avaliação formativa, no campo da avaliação da Educação Superior e a reversão do processo puramente mercadológico, estabelecido por meio do Exame Nacional de Cursos.

O SINAES foi a resposta estruturada pelos precursores do PAIUB a essa possibilidade, que, porém, sob a égide do Estado, perdeu suas características centrais e também a possibilidade de concretização de seus princípios:

- a) responsabilidade social com a qualidade da educação superior;
- b) reconhecimento da diversidade do sistema;
- c) respeito à identidade, à missão e à história das instituições;
- d) globalidade, isto é, compreensão de que a instituição deve ser avaliada a partir de
- e) um conjunto significativo de indicadores de qualidade, vistos em sua relação orgânica
- f) e não de forma isolada;
- g) continuidade do processo avaliativo. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004a, p.7).

A padronização de etapas e dimensões avaliativas para a autoavaliação retira a autonomia das instituições. A manutenção de instrumentos únicos para avaliação de diferentes tipologias institucionais, também, fere o princípio de reconhecimento da diversidade do sistema. A concepção de qualidade passa a ser determinada por índices numéricos que têm como base o desempenho dos estudantes e a avaliação externa, e não mais a autoanálise institucional. A instabilidade das

políticas públicas desenvolvidas como políticas de governo e não de Estado traz descontinuidade à implementação do sistema nacional de avaliação.

Não apenas os resultados relativos à maioria das IES de MS indicam a impossibilidade de atendimento, neste momento histórico, dos princípios defendidos pela CEA, no documento gerador do SINAES, mas as mudanças operadas na CONAES e no INEP trouxeram reconfiguração da proposta inicial, com ênfase à função regulatória e de controle do Estado e gradativo retorno ao processo de ranqueamento, por meio do fortalecimento do ENADE. Cada vez mais o SINAES se distancia das proposições iniciais, por esvaziar o elemento central do sistema, ou seja, a autoavaliação de caráter formativo, resultado da ação coletiva das IES.

Quanto à questão geral que permeia o estudo, que busca discutir a reconfiguração do papel do Estado, nos anos de 1990 e 2000, o sentido do “Estado Avaliador” e sua forma de desenvolvimento no Brasil e, mais especificamente, em Mato Grosso do Sul, as informações demonstram claramente que foi instituído o Estado Avaliador no Brasil, na medida em que houve a implementação de políticas públicas voltadas para a execução da avaliação em larga escala em todos os níveis de ensino, bem como a implantação de bases de informações que garantem melhor controle sobre o funcionamento das IES.

As origens do Estado Avaliador no Brasil são anteriores⁸⁴ aos anos de 1990, mas é a partir dessa década que se consolida a avaliação em larga escala na educação básica e, posteriormente, na Educação Superior. Na educação básica, a instituição do Estado Avaliador se manifesta em inúmeros aspectos e de forma bastante clara. Freitas (2005, p. 232) observa que à tradicional regulação legal-burocrática, o Estado brasileiro acrescentou a regulação avaliativa conjugada à informação educacional. Esclarece que

[...] o princípio que orienta a regulação avaliativa estatal consiste em formar gestores, técnicos e professores para serem capazes de agir em conformidade com a “cultura e as técnicas gerenciais modernas”, bem como fomentar, direcionar e catalisar demandas públicas como estratégia privilegiada de educação de demandantes e responsáveis operacionais e gerenciais pelo atendimento das mesmas.[...].

⁸⁴ Sobre o assunto ver Freitas (2005, p. 248-253).

A ação educativa estatal, pela via da avaliação-informação, orienta-se para mudanças culturais por meio de uma pedagogia da regulação de desempenhos (difundindo valores, disciplinando), instituição da essencialidade do padrão do erro mínimo (ou insucesso e perdas), instauração da ótica estratégica gerencial, indução e tutela da participação dos envolvidos (administrada interna-externamente) na viabilização da “nova arte” e no controle de seus resultados. (FREITAS, 2005, p. 233, os grifos são da autora).

Na educação básica, União, Estados e Municípios agem em parceria na implantação, execução e acompanhamento dessa política, que vem na esteira do princípio constitucional da gestão democrática e encontra maior permeabilidade, em função de que a maioria das escolas, funções docentes e matrículas da Educação Básica situam-se na rede pública de ensino, situação oposta à da Educação Superior.

O sentido do “Estado Avaliador” na Educação Superior ainda não pode ser totalmente configurado, em razão da complexidade do sistema e da implantação muito recente do SINAES, mas há indicadores que poderão ser confirmados no futuro próximo:

- a) o caráter regulatório do SINAES, na esfera privada, volta-se para a tentativa de o Estado amenizar o impacto da criação descontrolada de IES nos anos de 1990, restringindo a criação de novas instituições e procurando impor critérios mínimos de qualidade para manter o credenciamento das IES já existentes;
- b) o caráter regulatório do SINAES, na esfera pública, atrela-se à tentativa de mapear as IES de baixo desempenho, permitindo a definição de prioridades quanto ao investimento estatal, e demonstrando a articulação entre avaliação e financiamento;
- c) o âmbito formativo da avaliação institucional ocorre em processos de autoavaliação institucional, na medida em que há o amadurecimento teórico, técnico e político das equipes coordenadoras da autoavaliação, a real sensibilização dos vários segmentos das IES e a utilização efetiva dos resultados no planejamento da instituição; um cenário mais provável nas IES universitárias que já desenvolvem práticas avaliativas, independentemente das solicitações do Estado, já

que as capacitações rápidas oferecidas aos coordenadores das CPAs, pelo INEP, pouco contribuem para a formação deles;

- d) o SINAES, como sistema de avaliação em larga escala, traz dificuldades inerentes ao perfil das IES, em sua maioria faculdades privadas, com menos de 500 alunos;
- e) a retomada do ENADE, como elemento central dos indicadores de qualidade definidos pelo Estado, demonstra a impossibilidade de a regulação vir acompanhada pela função formativa, pois depende da dinâmica institucional e não pode ser instituída por meio de práticas padronizadoras, definidas externamente.

O objetivo central de analisar o papel das políticas públicas do Estado brasileiro, no âmbito da Educação Superior e da avaliação institucional, em face de sua organização e inserção na sociedade capitalista, no período de 1995 a 2008, foi atingido parcialmente, em razão da ampliação do prazo para o fechamento do primeiro ciclo do SINAES, em 2009, e dos desdobramentos, não passíveis de dimensionamento imediato, da crise econômica mundial de 2008.

Os objetivos específicos também foram atingidos parcialmente. A análise do processo de implementação do SINAES em Mato Grosso do Sul, com ênfase nas CPAs, e a explicitação de suas peculiaridades, perspectivas, pressupostos e condicionantes, foram realizadas, mas com restrição de informações, já que a falta de resposta aos questionários por parte das IES do interior do Estado limitaram a configuração desses elementos às informações autodeclaradas pelas IES, contidas nos projetos e relatórios de autoavaliação. A análise das decorrências do processo avaliativo já desenvolvido, também, sofre desse mesmo limite, pois as decorrências foram obtidas, na maioria das IES, por meio dos relatórios de autoavaliação.

Os dados e as informações obtidos confirmam que:

- a) não há condições materiais concretas, por parte significativa das IES públicas e privadas, em executarem o processo de autoavaliação institucional conforme a proposta teórica do SINAES;
- b) o objetivo do SINAES em oferecer indicadores mais completos para subsidiar políticas públicas da Educação Superior esbarra na dificuldade de as instituições executarem propostas avaliativas efetivas, que permitam sanar eficazmente suas mazelas, bem como revelar com maior fidelidade os aspectos qualitativos envolvidos no processo, em função da presença da função regulatória do Estado.

No caso da hipótese “b”, observou-se que a dificuldade de execução das propostas avaliativas não se restringe à feição regulatória do Estado, mas passa pelo perfil da maioria das IES, com foco central no âmbito administrativo-financeiro e pelas carências teóricas e técnicas dos próprios membros das CPAs.

Na maior parte das IES e nas políticas públicas executadas, não foram observadas descrições de ações contra-hegemônicas ou substancialmente democráticas.

A análise da gênese das práticas avaliativas na Educação Superior brasileira revela aspectos importantes calcados na busca pela modernização do Estado, de suas políticas e instituições, com marcos muito significativos.

Nos anos de 1960, as proposições de Rudolp Atcon voltavam-se à “modernização” das universidades públicas, que não foram implantadas de imediato, mas estão sendo operacionalizadas gradativamente até os dias atuais, como se observa nas bases do Plano Atcon:

- a) Integração: o êxito final (de nossas tarefas) depende de uma focalização sócio-econômica e educacional perante a América Latina. Por esta razão devemos criar imediatamente uma Cepal educacional para coordenar os estudos e os programas de ação como a Cepal econômica que já funciona. Este organismo educacional de alto nível deve estar qualificado e autorizado para: a) desenvolver uma filosofia educacional para o continente; b) organizar e manter estatísticas educacionais dignas de confiança; c) estabelecer programas de ação educacional e para todos os países; d) dar prioridade máxima a todas as questões educacionais e obter os meios financeiros para

operacionalizar tal política; e) criar e manter um serviço de consultoria para as universidades latino-americanas. [...].

- b) A universidade: a universidade latino-americana deve consolidar sua autonomia e adquirir um grau maior de independência real. O melhor sistema legal para alcançar este grau de liberdade é a transformação da universidade estatal em uma fundação privada.
- c) Reforma administrativa: a) centralização da administração universitária, conferindo a uma secretaria geral todas as questões administrativas da universidade e criando pessoal administrativo novo, convenientemente adaptado a essa finalidade; b) desvinculação de todo o pessoal universitário de normas, regulamentos e limitações de salário que regem o serviço público; c) realização de contratos pessoais com todos os membros do pessoal administrativo e docente da universidade; d) estabelecimento de arquivo central de pessoal; e) criação de uma carreira universitária; f) eliminação da interferência estudantil na administração.
- d) Reforma fiscal: a) promoção da independência financeira, ao conseguir que cada universidade disponha de subsídios globais anuais, semelhante ao sistema inglês e sem restrições; b) liberação de qualquer fiscalização estatal indevida; c) revisão de certas políticas e estabelecimento de um número limitado de categorias fixas, tais como salário, material (...) além de um controle realmente efetivo; d) colocação do ensino superior em bases rentáveis, cobrando matrículas crescentes durante o período de dez anos (ATCON, 1963, p. 144-154 apud FÁVERO, 1991, p. 21-22, os grifos são meus).

No Plano Atcon, a autonomia universitária é encarada como autofinanciamento das IES públicas por meio de sua transformação em uma empresa rentável, com gestão centralizada e ausência da participação da comunidade acadêmica em sua organização.

Os princípios para a mercantilização e a privatização da educação superior estão presentes explicitamente no Plano Atcon, bem como a existência de bases de dados fidedignas que permitam maior controle das IES.

A assessoria anunciada por Atcon continua sendo desenvolvida pelo Banco Mundial, sempre na perspectiva de ampliação de investimentos públicos na educação básica e restrição de investimentos na Educação Superior.

Ao analisar a influência do Banco Mundial, Dias Sobrinho (2002a, p. 34-35) afirma que, por ser uma instituição financeira, há ligação muito clara entre avaliação e financiamento, já que todos os empréstimos concedidos aos países pobres são associados a avaliações ex-ante, intermediárias e ex-post, motivo pelo qual o BM

precisa criar competências locais em avaliação, estabelecendo uma pedagogia de avaliação com características típicas do controle e da racionalidade econômica. O autor ainda esclarece a diferença de orientação do BM para a educação básica e a Educação Superior:

Aos países que buscam seus empréstimos, impõe que a educação se ajuste a uma nova realidade de restrições orçamentárias, torne-se mais eficiente, produtiva, útil ao mercado, particularmente estreite seus laços com a indústria e assuma a racionalidade do modelo gerencial. O Banco estabelece as linhas gerais relativamente aos direitos de escolaridade e ao financiamento. A grande recomendação aos países pobres ou em desenvolvimento é de que a educação básica deve ser gratuita e receber a maior fatia dos investimentos dos distintos poderes, cabendo mesmo algumas formas de subsídio às crianças carentes como, por exemplo, os subsídios repassados em forma de bolsa-escola.

Entretanto, para a educação superior, inverte-se a política. Segundo o Banco Mundial, a educação superior deverá receber muito menos recursos, tem que buscar fontes alternativas de financiamento, é recomendável que seja paga, podendo caber bolsas aos necessitados. O Banco intervém com um novo conceito de público-privado e novas relações entre o Estado e a sociedade. Mas é importante alertar que esse processo de “privatização branda” da educação superior não se esgota simplesmente no fim da gratuidade e na diminuição dos financiamentos públicos. O Banco faz amplas recomendações que vão desde medidas mais eficientes de gestão a formas novas de organização diferenciada, diversificação de fontes de financiamento e novas relações trabalhistas. (DIAS SOBRINHO, 2002a, p. 35).

Nos anos de 1990, a nova proposição de modernização do Estado passa pela mudança da forma de gestão, “a governança”, que toma o planejamento estratégico como base das suas operações e a avaliação como parte inerente ao ciclo do PDCA⁸⁵, ações acompanhadas por cortes significativos das verbas para as políticas sociais, com impactos muito significativos sobre a Educação Superior.

A modernidade em pauta implica a submissão do Estado brasileiro à lógica do capitalismo.

Nos anos de 2000, a pressão sociometabólica exercida pelo capital e sua aguda crise mostram a presença de um Estado interventor na área econômica para

⁸⁵O Ciclo PDCA, sigla originária do inglês Plan (planejar), Do (executar), Check (verificar, checar) e Action (agir corretivamente), foi criado por Walter Shewhart, em meados da década de 1920 e disseminado para o mundo por Deming. É vista, na área da administração, como uma ferramenta gerencial de tomada de decisões para garantir o alcance das metas necessárias à sobrevivência de uma organização.

recuperar o equilíbrio do sistema capitalista e dar novo fluxo aos mercados. A autoavaliação institucional, neste cenário, atende às determinações do mercado e o espaço para a luta contra-hegemônica, por parte da comunidade acadêmica, torna-se cada vez mais limitado.

Ao analisar a implementação do SINAES, buscando a compreensão dos vários atores envolvidos, é possível concluir que o espaço da contradição se situa na atuação específica dos sujeitos sociais e dos movimentos sociais, que, cientes das determinações econômicas presentes na organização da Educação Superior e de sua avaliação, tentam combater a lógica tecnicista da avaliação como “medida da eficiência”. Na visão de Dias Sobrinho, essa avaliação estabelece os parâmetros de comparação entre custos e rendimentos. Nela, a qualidade é entendida como a otimização de processos com o objetivo de redução de gastos e consequente ampliação da quantidade de produtos, como o número de alunos matriculados, serviços prestados ou publicações. “A meta é maximizar a eficiência do sistema com a finalidade de liberar o Estado, ou seja, torná-lo cada vez menos responsável pela manutenção da educação superior. [...]”. (DIAS SOBRINHO, 2002a).

O SINAES, em sua gênese, é uma manifestação da luta e da resistência dos professores e pesquisadores das IES, especialmente as instituições públicas; em sua formalização e operacionalização, por parte do Estado brasileiro, um exemplo claro do limite do Estado-Nação, em face da força sociometabólica do capital. Resta, no campo conflituoso e contraditório, o trabalho diário, incansável e ininterrupto dos profissionais da Educação Superior, pois, embora a lógica uniformizadora do capital aparentemente não deixe espaços para resistências, é preciso sempre acentuar que o espaço da contradição está presente e pode gerar manifestações de avaliação em uma perspectiva formativa e de redimensionamento da Educação Superior. Mesmo diante dos limites atuais é preciso não perder de vista a importância da avaliação e a percepção de que a autoavaliação pode se tornar um instrumento importantíssimo no combate à configuração atual da Educação Superior, como motor da reflexão sobre o projeto de sociedade que embasa o projeto de Educação Superior no país.

APÊNDICES

APÊNDICE A – INSTRUMENTOS PARA COLETA EM CAMPO

APÊNDICE A1 – QUESTIONÁRIOS PARA AS IES DO INTERIOR DE MS

APÊNDICE A2 – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM COORDENADORES DAS CPAs DE CAMPO GRANDE, MS

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

APÊNDICE A - INSTRUMENTOS PARA COLETA EM CAMPO

APÊNDICE A1 – QUESTIONÁRIOS PARA AS IES DO INTERIOR DE MS



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO E DOUTORADO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO –
DOUTORADO

Linha de pesquisa: Estado e Políticas Públicas de Educação
DOUTORANDA: Carla B. Zandavalli M. Araújo

QUESTIONÁRIO

POPULAÇÃO–ALVO : COORDENADORES DA COMISSÃO PRÓPRIA DE
AVALIAÇÃO (CPAs)

Corte: INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR DE MS

INSTITUIÇÃO: _____

Coordenador(a) da CPA : _____

Questões:

1 Quando o processo de autoavaliação institucional foi iniciado na instituição? (Caso haja trajetória anterior à Lei nº 10.861/2004, descrevê-la).

2 Quando foi estruturada a CPA na IES e qual é sua constituição?

3 Qual a infraestrutura disponível para a CPA e a carga horária (CH) disponibilizada para seus membros?

4 Qual a periodicidade das reuniões da CPA? Como as funções dos membros da CPA são definidas?

5 Quais são os instrumentos de autoavaliação institucional aplicados? Com qual periodicidade?

- 6 Quais são os meios utilizados para a divulgação dos resultados da autoavaliação?
- 7 Como a CPA acompanha as ações corretivas realizadas a partir dos resultados da autoavaliação?
- 8 A avaliação institucional tem gerado resultados positivos em sua instituição ? Em caso positivo, cite-os.
- 9 Qual é a reação da comunidade acadêmica às ações desenvolvidas pela CPA?
- 10 Quais são as principais dificuldades enfrentadas pela CPA?
- 11 Como a CPA acompanha os processos de avaliação externa?
- 12 A IES já encaminhou relatório de autoavaliação ao INEP? Há previsão ou já passou pela visita da Comissão de avaliadores da instituição *In loco*?
- 13 Como os membros da CPA avaliam o SINAES?
- 14 Qual é o caráter que tem prevalecido nas avaliações externas realizadas em sua instituição: regulatório ou formativo?
- 15 Como a CPA analisa as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado para a Educação Superior, no que toca à avaliação?
- 16 O intuito do SINAES de gerar subsídios para a estruturação de políticas públicas mais eficazes para o ensino superior poderá ser atingido? Justifique.

ANEXO A2 – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM COORDENADORES DAS CPAS DE CAMPO GRANDE, MS



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO E DOUTORADO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM EDUCAÇÃO –
DOUTORADO

Linha de pesquisa: Estado e Políticas Públicas de Educação
DOUTORANDA: Carla B. Zandavalli M. Araújo

ENTREVISTA ESTRUTURADA

POPULAÇÃO –ALVO : COORDENADORES DAS CPAs
Corte: INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR DE MS

INSTITUIÇÃO: _____
Coordenador(a) da CPA : _____

Questões:

- 1 Quando o processo de autoavaliação institucional foi iniciado na instituição? (Caso haja trajetória anterior à lei 10.861/2004, descrevê-la).
- 2 Quando foi estruturada a CPA na IES e qual é sua constituição?
- 3 Qual a infraestrutura disponível para a CPA e a CH disponibilizada para seus membros?
- 4 Qual a periodicidade das reuniões da CPA? Como as funções dos membros da CPA são definidas?
- 5 Descreva as etapas de desenvolvimento da avaliação institucional (fluxo das ações: sensibilização, coleta de informações...).
- 6 Quais são os instrumentos de autoavaliação institucional aplicados? Com qual periodicidade?
- 7 Quais são os meios utilizados para a divulgação dos resultados da autoavaliação?

8 Como a CPA acompanha as ações corretivas realizadas a partir dos resultados da autoavaliação?

9 A avaliação institucional tem gerado resultados positivos em sua instituição ? Em caso positivo, cite-os.

10 Qual é a reação da comunidade acadêmica às ações desenvolvidas pela CPA?

11 Quais são as principais dificuldades enfrentadas pela CPA?

12 Como a CPA acompanha os processos de avaliação externa?

13 A IES já encaminhou relatório de autoavaliação ao INEP? Há previsão ou já passou pela visita da Comissão de avaliadores da instituição *in loco*?

14 Como os membros da CPA avaliam o SINAES?

15 Qual é o caráter que tem prevalecido nas avaliações externas realizadas em sua instituição: regulatório ou formativo?

16 Como a CPA analisa as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado para a Educação Superior, referente à avaliação?

17 O objetivo do SINAES, em gerar subsídios para a estruturação de políticas públicas mais eficazes para o ensino superior, poderá ser atingido? Justifique.

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO E DOUTORADO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO – DOUTORADO

Linha de pesquisa: Estado e Políticas Públicas de Educação

DOUTORANDA: Carla B. Zandavalli M. Araújo

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário(a), em uma pesquisa. Após ser esclarecido(a) sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra é da pesquisadora responsável. Em caso de recusa você não será penalizado(a) de forma alguma. Em caso de dúvida você pode procurar o Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul pelos telefones (67) 3345-7187 ou 3345-7184.

INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA:

Título do Projeto: Análise da Implantação das Comissões Próprias de Avaliação, em Instituições de Ensino Superior, em Mato Grosso do Sul.

Pesquisador Responsável: Carla Busato Zandavalli Maluf de Araújo

Telefone para contato : (67) 9981 6133

Profª. Orientadora: Profª. Dra.Ester Senna

O estudo objetiva discutir a viabilidade e as funções do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), por meio da implantação e funcionamento das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), em Mato Grosso do Sul. Serão analisadas as seguintes categorias de conteúdo: Estado contemporâneo, Estado avaliador, políticas públicas educacionais, SINAES, CPAs. A relevância da pesquisa deve-se ao fato de que o SINAES irá subsidiar a elaboração das políticas públicas para o ensino superior e seu principal mecanismo de funcionamento serão as CPAs. Os procedimentos da pesquisa abrangeram, no primeiro momento, o levantamento de informações em 44 instituições de ensino superior cadastradas no INEP. A coleta está ocorrendo por meio da aplicação de questionários e, posteriormente, realização de entrevista estruturada com uma amostra de instituições, a serem selecionadas mediante a análise das informações coletadas. A participação dos coordenadores das CPAs se encerra após a entrevista.

♦ **CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO SUJEITO**

Eu, _____, RG/ CPF _____,
 abaixo assinado, concordo em participar do estudo
 _____, como sujeito. Fui devidamente informado e
 esclarecido pelo pesquisador _____ sobre a pesquisa, os procedimentos
 nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação. Foi-
 me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve à qualquer
 penalidade ou interrupção de meu acompanhamento/assistência/tratamento.
 Local e data _____
 Nome e assinatura do sujeito ou responsável: _____

**Presenciamos a solicitação de consentimento, esclarecimentos sobre a pesquisa e aceite do
 sujeito em participar**

Testemunhas:

Nome: _____ Assinatura: _____
 Nome: _____ Assinatura: _____

Observações complementares:

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Social Polit.**, Curitiba, n.24, jun. 2005.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação Educacional**: regulação e emancipação. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 20, n.69, dez. 1999.

ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula. **Avaliação institucional**: considerações sobre algumas tendências teórico-metodológicas em curso na Educação Superior Brasileira. 83 p. 1998. Dissertação(Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

_____. **O processo de formação das políticas de avaliação da Educação Superior no Brasil (1983-1996)**. 144 fl, 2004. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

_____. O processo de implementação das comissões Próprias de avaliação (CPAs) : ações desenvolvidas e perfil dos coordenadores. In: RISTOFF, Dilvo Ilvo; ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula. (Org.). **Avaliação participativa**: perspectivas e desafios. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005. p. 39-56.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9- 23.

ANTUNES, Ricardo. Para além do capital e de sua lógica destrutiva. **Revista Espaço acadêmico[on line]**, ano II, n. 14, jul. 2002. Disponível em: < <http://www.espacoacademico.com.br/014/14lmeszaro.htm> > . Acesso em: 12 jan. 2008.

ARANTES, Maria José Gonçalves Machado de Andrade. **Concepções e práticas de avaliação de professores estagiários de matemática**. 2004. 268 fl. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Minho, Braga, 2004.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE MATO GROSSO DO SUL. Municípios: População, eleitores e área territorial. Disponível em: <assomasul.org.br> . Acesso em: 12 set. 2007.

AUGUSTO, Rosana; BALZAN, Newton Cesar. A vez e a voz dos Coordenadores das CPAs das IES de Campinas que integram o SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 12, n. 4, p. 597-622, dez. 2007.

BANCO MUNDIAL. **The State in a changing world**. Washington: World Development Report, 1997.

_____. Departamento de Avaliação de Operações. **Brasil: Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País**. 12 de maio de 2003. Disponível em: <

_____. **Estratégia de Apoio ao País**. 2004-2007. Disponível in:<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,menuPK:3817188~pagePK:141132~piPK:141105~theSitePK:3817167,00.html>> . Acesso em: 2 maio 2008.

BARBOSA, Lia Pinheiro. Significados do Terceiro setor: de uma nova prática política à despolitização da questão social. **Sociedade e Cultura**, v.9, n.1, p.173-186, jan./jun. 2006.

BARREYRO, Gladys Beatriz. De exames, rankings e mídia. **Avaliação**, Campinas, v. 13, n. 3, pp. 863-868, 2008. ISSN 1414-4077.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Esperanças do passado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 6, p.57-67, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 28 jun. 2006.

BITTAR, Mariluce; RODRÍGUEZ, Margarita Victoria; ALMEIDA, Carina Elisabeth Maciel de. Educação Superior em Mato Grosso do Sul; 1991-2004. In: RISTOFF, D. I. : GIOLO, J. **Educação Superior Brasileira: 1991-2004**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira, 2006. p. 24-74.

BOITO JÚNIOR, Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Crítica Marxista**, Rio de Janeiro, n.17, 2003.

_____. **Estado, política e classes sociais**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

BORON, Atílio. A. Os “novos Leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004. p. 7-67.

_____. A crise do neoliberalismo e os perigos do possibilismo. **Resistir**. Disponível em: <http://resistir.info?argentina/boron_06set04.html> . Acesso em: 28 jun. 2006.

BRASIL. Decreto Nº 62.937, de 2 de julho de 1968. Dispõe sobre a instituição de grupo de trabalho para promover a reforma universitária e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jul.1968. N. 62936.

_____. Decreto Nº 92.200, de 23 de dezembro de 1985. Institui o Programa Nova Universidade e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 1985. Seção 1, p. 018948. Disponível em:<<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=219027>> . Acesso em: 12 abr. 2008.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Comissão Nacional de Avaliação. **Documento básico: Avaliação das Universidades Brasileiras**. Brasília: SESu, 1993.

_____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 1995. p. 19257, col. 1.

_____. Ministério do Planejamento. PPA 1996/99. **Ações e Projetos do Plano Plurianual**. Educação. Brasília, 1995b. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/PPA1996/A_PRESENT.HTM> . Acesso em: 20 maio 2007.

_____. Ministério do Planejamento. PPA 1996/99. **Programas da Educação**. Brasília, 1995c. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/PPA1996/acoes_e_projetos.htm>. Acesso em: 20 maio 2007.

_____. Ministério do Planejamento. PPA 1996/99. **Sinopse**. Brasília, 1996a. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/PPA1996/acoes_e_projetos.htm. Acesso em: 20 maio 2007.

_____. Ministério do Planejamento. PPA 1996/99. **Ações e Projetos do Plano Plurianual**. Educação. Brasília, 1996b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/PPA1996/A_PRESENT.HTM> . Acesso em: 20 maio 2007.

_____. Ministério do Planejamento. PPA 1996/99. **Programas da Educação**. Brasília, 1996c. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/publicacoes/evolucao_4.pdf

_____. Ministério do Planejamento. Plano Plurianual 1996- 1999. **Investimentos e ações governamentais**. Brasília, 1996d. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/PPA1996/investimentos.htm> . Acesso em: 20 ago. 2007.

_____. Decreto N° 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior . **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 out. 1996e. Seção 1, p. 20545. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/Antigos/D2026.htm> >. Acesso em: 20 abr. 2008.

_____. Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996 f. p.27833.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Resultados e Tendências da Educação Superior**: Brasil. Brasília, 2000.

_____. Ministério do Planejamento. PPA 2000/2003. **Ações e Projetos do Plano Plurianual**. Educação. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/PPA2002/A_PRESENT.HTM> . Acesso em: 20 maio 2007.

_____. **Medida Provisória nº 147**, de 15 de dezembro 2003. Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior. Disponível em: <<http://www.sintunesp.org.br/refuniv/MP147-2003-Institui%20o%20SINAES.htm> > . Acesso em: 12 abr. 2008.

_____. Ministério da Educação. Assessoria de Comunicação social. Sistema Nacional de Avaliação e Progresso da Educação Superior: uma nova sistemática de avaliação do Ensino superior brasileiro. Brasília, 2003c.

_____. Lei n° 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior -SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 abr. 2004a . p.3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm > . Acesso em: 10 jan. 2005.

_____. Ministério da Educação. Portaria n° 2.051, de 9 de julho de 2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema nacional de Avaliação da educação Superior (SINAES) instituído na Lei n° 10.861, de 14 de abril de 2004. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Diretrizes para auto-avaliação das IES**. Brasília, 2004b. Disponível em: <http://www.uepg.br/cpa/pdf/Portaria_reg_sinaes.pdf > . Acesso em: 12 dez. 2005.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007** : relatório de avaliação – exercício2004. Brasília : MP, 2004c.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007** : relatório anual de avaliação : ano base 2005 : exercício 2006. Brasília: MP, 2006a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/relatorio_anual_2006/cadernos_setorias/Caderno%2006%20-%20MEC.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2007.

_____. Ministério do Planejamento. **O Desafio do planejamento governamental**. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/publicacoes/evolucao_4.pdf> . Acesso em: 12 dez. 2007.

_____. Plano Brasil: participação e inclusão. **Megaobjetivos & Desafios**. Brasília, 2003a. Disponível em: < <http://www.planobrasil.gov.br/texto.asp?cod=12> > . Acesso em: 20 ago. 2007.

_____. Plano Brasil: participação e inclusão. **Programas por órgão**. Brasília, 2003b. Disponível em: <http://www.planobrasil.gov.br/EmConstrucao/pdf/Rel_OrgaoPrograma1.pdf> . Acesso em: 20 ago. 2007.

_____. Decreto Federal nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ano CXLIII, n. 88, seção I, p. 6, 10 maio 2006b.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 1.027, de 15 de maio de 2006. Dispõe sobre banco de avaliadores do SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação- CTAA, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, maio 2006c. Seção I, p. 9.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011** : projeto de lei. Brasília : MP, 2007.

_____. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Instrumento de Avaliação Institucional Externa**. Brasília, out. 2008. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/superior/2008/Instrumento_de_avaliacao_externa.pdf> . Acesso em: 2 jan. 2009.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p.49-95, 1998. Disponível em: < <HTTP://WWW.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=493> > . Acesso em: 20 maio 2006.

_____. Reforma do Estado. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 27 mar. 2006a. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br> >. Acesso em: 20 jun. 2006.

_____. Reforma da gestão. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 27 mar. 2006b. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/PRINT.ASP?id=1744> >. Acesso em: 27 jun. 2006.

BUONICORE, Augusto César. A formação do Estado Burguês no Brasil. In: COSTA, Sílvio (Org.). **Concepções e formação do Estado Brasileiro**. 2. ed. ampl. São Paulo: Anita Garibaldi, 2004. p.125-162.

_____. Há 70 anos, morria Antônio Gramsci. 27 abr. 2007. Disponível em: < <http://www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=3447> >. Acesso em: 10 dez. 2007.

CADERNOS CEDES. Campinas: CEDES, 1980 - .

CAFARDO, Renato. Banco Mundial investe U\$12 milhões em universidades privadas. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 29 jul.2006.

CAMARGO, Elizabeth de Almeida Silveiras Pompêo de *et al.* Editorial. **Educ. Soc.**, Campinas, v.23, n.80, p.7-10, set. 2002. ISSN 0101-7330.

CARDOSO, Carlos. Accountability e igualdade de oportunidades em educação. **Jornal “A página”**, Porto, ano 14, n. 149, p.6, out. 2005. Disponível em: <<http://www.apagina.pt/arquivo/Artigo.asp?ID=4111>> . Acesso em: 17 já. 2008.

CARVALHO, Pedro. Globalização, a ofensiva do capital e a crise estrutural do capitalismo. **O Militante**, Lisboa, n. 284, set./out. 2006. Disponível em: <http://omilitante.pcp.pt/index2.php?option=com_content&task=view&id=82&pop=1&page=0&Itemid=32> . Acesso em: 21 fev. 2008.

CASTANHO, Sérgio. Globalização, redefinição do estado Nacional e seus impactos. In: LOMBARDI, J.C. (Org.). **Globalização, pós-modernidade e educação**. 2. ed. rev. ampl. Campinas: Autores Associados: HISTEDBR; Caçador: UnC, 2003. p. 13-37.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **Educação Superior no Brasil: Reestruturação e metamorfoses das Universidades Públicas**. Petrópolis: Vozes, 2002.

CHESNAIS, François. Capitalismo de fim de século. In: COGGIOLA, O. (Org.). **Globalização e socialismo**. São Paulo: Xamã, 1997. p. 7-34.

_____. Regime de acumulação com dominância financeira. In: CHESNAIS, François et al. **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Xamã, 2003. p. 97-98.

_____. O sonho imperial está em crise. Entrevista concedida à revista Debate Socialista, em 14 de junho de 2007, reproduzida pela Revista Enlace.2007a. Disponível em: <http://enlace.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=170&Itemid=48> . Acesso em: 4 ago. 2007.

_____. A mundialização do capital se tornou irreversível. Entrevista publicada em **Valor**, em 4 de maio de 2007. 2007b. Disponível em: <<http://blog.controversia.com.br/2007/05/08/a-mundializacao-do-capital-financeiro-se-tornou-irreversivel/>> . Acesso em: 30 jul. 2008.

COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. Sistema Nacional de Avaliação da educação Superior. Orientações Gerais para o roteiro da Auto-avaliação das instituições. Brasília: CONAES:INEP, 2004.

_____. Resolução nº 1, de 11 de janeiro de 2005. Estabelece prazos e calendário para a avaliação das instituições de educação superior. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 de janeiro de 2005, Seção 1, p. 09.

COMITÊ ASSESSOR DO PAIUB. **PAIUB 2000**: trajetória da qualidade. Relator: PALHARINI, Francisco de Assis Palharini. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <http://www.prg.ufpb.br/cspa/paiub_2000.htm> . Acesso em: 20 abr. 2008.

CONTEE alerta para a desnacionalização da educação. **Portal Estudentenet**. Portal Oficial UNE e UBES, Rio de Janeiro, 5 dez. 2007. Disponível em: <http://www.une.org.br/home3/educacao/educacao_2007/m_11644.html> . Acesso em: 20 mar. 2008.

CRISTOVAM admite usar Provão. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 25 set. 2003.

CUNHA, Luiz Antonio. **Educação e Desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

_____. **A Universidade Temporã**: o ensino superior da Colônia a Era Vargas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

_____. O ensino superior no octênio FHC. **Educ. Soc. [online]**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, 2003. ISSN 0101-7330.

CUNHA, Luiz Antônio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. **Educ. Soc. [online]**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 795-817, 2004. ISSN 0101-7330.

_____. **A universidade reformanda**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. 2. ed. São paulo: Ed. UNESP, 2007.

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. 258-271, maio/ago. 2006.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação quantitativa, avaliação qualitativa; interações e ênfases. In: SGUISSARDI, V. (Org.). **Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior**. São Paulo: Autores Associados, 1997. p. 71-90.

_____. Avaliação institucional, instrumento da qualidade educativa: a experiência da Unicamp. In: BALZAN, N.C.; DIAS SOBRINHO, J. (Org.). **Avaliação institucional: teoria e experiências**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 53-86.

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

_____. Campo 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, 2002b. p. 13-62.

_____. **Avaliação: políticas educacionais e Reformas da Educação Superior**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 37-43.

_____. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p.703-725, out. 2004.

_____. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. **Avaliação**, Campinas, v. 13, n. 3, p. 817-825, 2008.

DRAIBE, Sonia. O Welfare State no Brasil, características e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n.12, p. 73-112, 1988.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12, n. 33, maio/ago. 1998.

DURHAM, Eunice R. ; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **Avaliação do Ensino Superior**. São Paulo: EDUSP, 1992.

ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Obras escolhidas**. São Paulo: Alfa-Omega, [198-]. p.21-143.v. 3.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Da Universidade modernizada a universidade disciplinada: Acton e Meira Mattos**. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. O GT de política de Educação Superior: trajetória e perspectivas. Comunicação redigida a partir do texto de Maria de Lourdes de A. Fávero: “O GT Política de Ensino Superior: anotações na memória dos arquivos”. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 18., 1995, Caxambu. **Histórico dos Grupos de Trabalho**. Caxambu, set. 1995. p. 67-73. Disponível em: <http://www.educacaoonline.pro.br/o_gt_da_politica.asp?f_id_artigo=167>. Acesso em: 16 abr. 2008.

_____. GT Política de educação superior da ANPEd: origem, desenvolvimento e produção. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 21, p. 115-126, set./dez. 2002.

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

FERNANDES, Florestan. **Universidade brasileira: reforma ou revolução?** 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “Estado da Arte”. **Educ. Soc.**, Campinas, ano XXVIII, n. 79, p. 257-272, ago. 2002.

FIORI, Joé Luis. **O vôo da coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A avaliação da Educação Básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa**. Tese (Doutorado em educação) – FAUSP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

FREITAS, Luiz Carlos de (Org.). Apresentação. In: _____. **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, 2002. p. 7-12.

_____. **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, 2002.

_____. A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. **Educ. Soc.**, v. 25, n. 86, p. 131-170, abr. 2004.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Os economistas).

GOMES, Alfredo Macedo. Exame Nacional de cursos e política de regulação estatal do ensino superior. **Cad. Pesq.**, Rio de Janeiro, n. 120, p. 129-149, nov. 2003.

_____. Política de avaliação da educação superior: controle e massificação. **Educ. Soc.**, Campinas, v.23, n. 80, p. 275-298, set. 2002.

GOUVEIA, Andréa Barbosa et al. Trajetória da Avaliação da Educação Superior no Brasil: singularidades e contradições (1983-2004). **Estudos em Avaliação Educacional**, v.16, n.31, p.101-132, jan./jun.2005.

GRAMSCI, Antonio . O moderno príncipe. In: _____. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. p. 3-102.

_____. **Escritos Políticos**. Edição de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v. 2: 1921-1926.

_____. **Os intelectuais e a organização da cultura**. São Paulo: Círculo do Livro, [198-].

GREGO, S. M. D. A meta-avaliação como referencial de análise e de reflexão. . In: SGUISSARDI, V. (Org.). **Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior**. São Paulo: Autores Associados, 1997. p. 91-115.

HARADA, Kiyoshi. **Superávit primário**. São Paulo, jul. 2005. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6987> > . Acesso em: 22 dez. 2007.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

IANNI, Octávio. **Sociedade e sociologia no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

_____. **A Idéia de Brasil Moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

_____. **A formação do Estado populista na América Latina**. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Ática, 1989.

_____. **Estado e Capitalismo**. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Brasiliense, 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Área territorial oficial. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm . Acesso em: 20 maio 2007.

_____. Social Communication. 30 nov. 2004. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/english/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=265> . Acesso em: 20 dez. 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO
ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior. Sinopse Estatística da Educação

Superior. Graduação. 2005. Brasília, 2006. Disponível em:
<<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp> > . Acesso em:
2 jan. 2008.

_____. Censo da Educação Superior. Sinopse Estatística da Educação Superior.
Graduação. 2006. Brasília, 2007a. Disponível em:
<<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp> > . Acesso em:
2 jan. 2008.

_____. Resultado do indicador de diferença entre os desempenhos observado e
esperado –IDD. Nota Técnica. Brasília, 2007b. Disponível
em:<http://enade.inep.gov.br/enadeResultado/pdfs/idd_nota_tecnica_enade2007.pdf
> . Acesso em: 12 jan. 2008.

_____. Portal do SINAES. Disponível em: < [http:// Sinaes.inep.gov.br/Sinaes/](http://Sinaes.inep.gov.br/Sinaes/) > .
Acesso em: 12 mar. 2008a.

_____. Cadastro da Educação Superior. Instituições do Estado de Mato Grosso do
Sul. Disponível em:
<http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/funcional/lista_ies.asp> . Acesso em: 2
abr. 2008b.

_____. Ofício nº 913/2008. Assunto: Relatório de Auto-avaliação Institucional.
Brasília, 15 abr. 2008c.

_____. Nota Técnica. Esclarecimento ao Ofício nº 913/2008, de 15/04/2008.
Brasília, 30 abr. 2008d.

_____. Inep aprimora avaliação da Educação Superior e define Conceito Preliminar
de Curso. Sala de Imprensa. Brasília, 1º ago. 2008e. Disponível em: <
http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news08_21_imp.htm > . Acesso em:
10 jan. 2009.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber:** manual de
metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Porto
Alegre: Artmed,1999.

LEITE, Denise B. C. Avaliação e tensões de estado, universidade e sociedade na
américa Latina. **Avaliação:** Rede de Avaliação da Educação Superior, Campinas,
ano 2, v. 2, n.1(3), mar. 1997.

LESBAUPIN, Ivo. **Governo Lula:** o governo neoliberal que deu certo? Mar. 2006.
Disponível em:
<http://www.gritodosexcluidos.com.br/documentos/20_governoLula_reeleicao.pdf >
. Acesso em: 18 jan. 2008.

LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil de Marx a Gramsci. **Novos Rumos**, São Paulo, ano 21, n. 46, p. 4-10, 2006.

LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 75- 84.

LOCKE. **Segundo Tratado sobre o governo...** 3.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem escolar**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 1996.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São paulo: E.P.U. , 1986.

MACIEL, Marco. Introdução. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. Relatório Final. Brasília, nov. 1985.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Revista de Economia Política**, v.26, n. 1, p.58-74, jan./mar. 2006. ISSN 0101-3157.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**.14.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994. Livro Primeiro: O processo de produção do capital. V. I.

_____. Prefácio à Contribuição à Crítica da Economia Política. In: MARX, Karl ; ENGELS, Friedrich. **Obras escolhidas**. São Paulo: Alfa-Omega, [198-]. v. 1. p. 300- 303.

_____. O Dezoito Brumário de Napoleão Bonaparte. In: MARX, Karl ; ENGELS, Friedrich. **Obras escolhidas**. São Paulo: Alfa-Omega, [198-]. v. 1. p. 203-285.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. In: _____. **Obras escolhidas**. São paulo: Ed. Alfa-Omega, 1987. v. 1.

_____. **A ideologia alemã**. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. Manifesto do Partido Comunista. In:_____. **Obras escolhidas**. São Paulo: Alfa-Omega, [198-]. v. 1. p. 13-47.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 1.ed. 1.reimp. Trad. Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **Para além do capital:** rumo a uma teoria da transição. 1.ed. 2.reimp. Trad. Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2006a.

_____. **Século XXI:** socialismo ou barbárie? 1.ed. 2.reimp. Trad. Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2006b.

MINAYO, M. C. S. ; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cad. Saúde Públ.**, Rio de Janeiro, v. 9, n.3, p. 239-262, jul./set., 1993.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social:** Teoria, método e criatividade. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

_____. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: _____ (Org.). **Pesquisa Social:** Teoria, método e criatividade. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 9-29.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. **Relatório Final:** Uma nova Política para a Educação Superior Brasileira. Brasília, nov. 1985.

_____. Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior. **Relatório Final.** Brasília, set. 1986.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Roteiro de Auto-avaliação Institucional:** Orientações Gerais. Brasília, DF, 2004a .

_____. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Diretrizes para auto-avaliação das IES.** Brasília, DF, 2004b .

_____. Portaria Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2007. Institui o calendário de avaliações do Ciclo Avaliativo do SINAES para o triênio 2007/2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2007a. Seção I, p.7.

_____. Portaria Normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007. Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2007b. Seção I, p.8.

_____. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. **Diário Oficial da União** , Brasília, 13 dez. 2007c. Seção I, p. 39.

_____. Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008. Institui o índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). **Diário Oficial da União** , Brasília, 8 set. 2008. DOU nº 173, Seção I, p.13.

- _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo Técnico**. Censo da Educação Superior. 2007. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/superior/censo/2007/Resumo_tecnico_2007.pdf> . Acesso em: 12 fev. 2009.
- MINTO, Lalo Watanabe. **As Reformas do ensino superior no Brasil: o público e o privado em questão**. Campinas: Autores Associados, 2006.
- MONTAÑO, Carlos. Das lógicas do Estado. Às lógicas da sociedade civil: Estado e Terceiro Setor em questão. **Revista Serviço Social & Debate Espaço Público, Cidadania e Terceiro Setor**, n. 59, Ano XX, março, 1999.
- _____. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- MOROSINI, Marília Costa. Educação superior e transnacionalização: avaliação/qualidade/ acreditação. In: FÁVERO, M.L. A. ; MANCEBO, D. (Org.). **Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 145-170.
- _____. **Universitas/Br: a produção científica sobre a educação superior no Brasil, 1968 –2000**. Rio de Janeiro: UERJ, 2002.
- NETTO, José Paulo. Repensando o balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 29-34.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto; NAKATANI, Paulo. The Brazilian Economy under Lula: A Balance of Contradictions. **Monthly Review**, n. 58, n.8, 2007. Disponível em: <<http://www.monthlyreview.org/0207augusto.htm>> . Acesso em: 26 dez. 2007.
- OLIVEIRA, João Ferreira de. A educação superior como objeto de investigação. Campo Grande, 2007. Esquema exposto em reunião do grupo de pesquisa sobre a expansão do ensino noturno na região centro-oeste, em 31 de agosto de 2007, no programa de Pós-graduação Stricto Sensu da UCDB.
- OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília; AMARAL, Nelson Cardoso. Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico. **Educar**, Curitiba, n.28, p.71-87, 2006.
- OLIVEIRA, João F. ; FONSECA, M. Avaliação institucional da educação superior: mecanismos de articulação entre avaliação e gestão universitária. In: SIMPÓSIO ANPAE, 23.; CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO, 5.; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADM DA EDUCAÇÃO, 1., 2007, Porto Alegre. Por uma educação de qualidade para todos. Porto Alegre: Anpae,UFRGS/FACED/PPGEDU, 2007. v. 1. p. 1-15.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. O Estado Brasileiro e o neoliberalismo. In: SENNA, Ester. **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2003. p. 135-148.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Industrial Relations, democracy and social stability. Genebra: Word Labor Report, 1997-1998.

PALHARINI, Francisco de Assis. Revista Avaliação: pólo de resistência da avaliação institucional autônoma e democrática. In: FÁVERO, M.L. A. ; MANCEBO, D. (Org.). **Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 189-210.

_____. **Contextos de Emergência do PAIUB 2000**. Rio de Janeiro: UFF, 2000. Material não publicado.

PALHARINI, Francisco de Assis; DIAS, G. A. Entrevista com o editor da revista Avaliação: Prof. José Dias Sobrinho. In: _____. **Relatório de Trabalho** – revista Avaliação: um pólo de resistência da avaliação institucional autônoma e democrática . NUTADI – Núcleo Transdisciplinar de Avaliação e Desenvolvimento Institucional. Niterói: UFF: 2002 b.

PETERS, Michael. Governamentalidade neoliberal e educação. In: SILVA, T. Tadeu da (Org.). **O sujeito da educação: Estudos foucaultianos**. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 221-224.

POLIDORI, Marlis Morosini; MARINHO-ARAÚJO, Claisy; BARREYRO, Gladys Beatriz. **Ensaio: Avaliação e políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v.14, n.53, oit./dez. 2006.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Brasiliense: Publifolha, 2000. (Grandes nomes do pensamento brasileiro).

PRZEWORKSKY, D.; WALLERSTEIN, M. O capitalismo na encruzilhada. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 22, out. 1988. (CEBRAP).

REAL, Giselle Cristina Martins. **A qualidade revelada na educação superior: impactos da política de avaliação no Brasil**. 2006. 206 p. Tese(Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

RELATÓRIO da Comissão criada pelo Decreto nº 62.024, de 29.12.1967 – Comissão Meira Mattos. In: FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Da Universidade modernizada a universidade disciplinada: Acton e Meira Mattos**. São Paulo: Cortez, 1991. p. 68-147.

REVISTA AVALIAÇÃO. Campinas: RAIES, 1996 - .

- REVISTA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO. São Paulo: ANPEd, 1995 - .
- REVISTA DO PROVÃO. Editorial: Aprendendo a aprender. Brasília, ano III, n.1, p.5, 1998.
- REVISTA EDUCAÇÃO E SOCIEDADE. Campinas: CEDES, 1978 - .
- ROSALES, Carlos. **Avaliar é refletir sobre o ensino**. Rio Tinto: ASA, 1992.
- RICHARDSON, Roberto Jarry et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 1999.
- RISTOFF, D. I. : GIOLO, J. **Educação Superior Brasileira: 1991-2004**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira, 2006.
- RISTOFF, Dilvo Ilvo. Avaliação institucional: pensando princípios. In: DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, Newton César. **Avaliação institucional: teoria e experiências**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.p. 37-52.
- ROTHEN, José Carlos; SCHULZ, A. SINAES: do documento original à legislação. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 28., 2005, Caxambu. **Anais ... Caxambu: ANPEd, 2005. 1 CD-ROM**.
- ROTHEN, José Carlos. A Teoria do Capital Humano e o Provão. Caxambu, 2002. Pôster apresentado no GT 11, na 25ª Reunião da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/25/posteres/josecarlosrothenp11.rtf> . Acesso em: 20 dez. 2007.
- RUS PEREZ, José Roberto. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 65- 73.
- SADER, Emir.Prefácio. In: MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 1.ed. 1.reimp. Trad. Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 15-18.
- SAES, Décio. Uma interpretação marxista da evolução do Estado no Brasil. In: COSTA, Sílvio (Org.). **Concepções e formação do Estado Brasileiro**. 2. ed. ampl. São Paulo: Anita Garibaldi, 2004. p. 109-125.
- SAMESHIMA, Dumara Coutinho Tokunaga. **Avaliação Institucional: uma análise da produção do conhecimento (1990-2002)**. 376p. 2004. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

SANFELICE, José Luis. Estado e política educacional. In: LOMBARDI, José Claudinei (Org.). **Temas de pesquisa em educação**. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; Caçador; SC: UNC, 2003. p. 161-169.

SARACHU, Gerardo. Ausencias y olvidos em El debate sobre el tercer sector: algunas anotaciones para la reflexión del Servicio Social. **Revista Serviço Social & Debate** . Espaço Público, Cidadania e Terceiro Setor, n. 59, Ano XX, mar. 1999.

SCHWARTZMAN, Simon. **Brasil: Oportunidade e Crise no Ensino Superior**. [S.l.: s.n], 1988. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/oportun.htm#_1_4 > . Acesso em: 12 abr. 2008. Originalmente publicado como: Brazil: Opportunity and Crisis in Higher Education. **Higher Education**, v. 17, n. 1, 1988.

SENNÁ, E. Welfare State e capitalismo: Os problemas da política econômica e da política social. In: _____(Org.). **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2003.p.109-186.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da Educação Superior no Brasil: Reforma do Estado e mudanças na produção**. 2.ed. rev. São Paulo: Cortez, 2001.

SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. Bases para uma nova proposta de Avaliação da Educação Superior. Brasília, ago. 2003.

_____. Bases para uma nova proposta de Avaliação da Educação Superior. Brasília, mar. 2004.

SGUISSARDI, Valdemar. Para avaliar propostas de avaliação do ensino superior. In: _____ (Org.). **Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior**. São Paulo: Autores associados, 1997. p. 41-70.

_____. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições? In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 23.,2000, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Caxambu: Anped, 2000. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/1111t.PDF>> . Acesso em: 17 jan. 2008.

_____. Que lugar ocupa a qualidade nas recentes políticas de educação superior? **Avaliação**, Campinas, v. 11, n.3, p. 69-91, set. 2006.

SMITH, Adam. **Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. 3.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984. p. 1- 240.

STUBRIN, Adolfo. Los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad en el marco de la internacionalización de la educación superior. **Avaliação**, Campinas, v.10, n.4, p.9-22, dez. 2005.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SOARES, Mario. O neoliberalismo saiu de moda. Compilação Antonio Lima. Documento apresentado no Fórum Social Mundial 2004. Disponível em : <<http://www.radiobras.gov.br>>. Acesso em: 25 jun. 2006.

SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. **A transposição de teorias sobre a institucionalização do *Welfare State* para o caso dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (texto para discussão n. 695). ISSN 1415-4765. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=208149> . Acesso em: 12 dez. 2007.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 84, p.873-895, set. 2003.

STUFFLEBEAM, Daniel L.; SHINKFIELD, Anthony J. **Evaluación sistemática: guía teórica y práctica**. Barcelona: Paidós/MEC, 1987.

TRINDADE, Hélió. Universidade em perspectiva: sociedade, conhecimento e poder. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n.10, p. 5-15, jan./abr. 1999.

_____. Reformas e Avaliação da Educação Superior no Brasil. 2005. Disponível em: <http://www.riseu.unam.mx/documentos/acervo_documental/txtid0032.pdf> . Acesso em: 2 jan. 2009.

VERHINE, Robert Evan; DANTAS, Lys Maria Vinhaes; SOARES, José Francisco. Do Provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.** [online], Rio de Janeiro, v. 14, n. 52, pp. 291-310, 2006. ISSN 0104-4036.

WALLERSTEIN, Immanuel. Mundialização ou era de transição? Uma visão de longo prazo da trajetória do sistema-mundo. In: CHESNAIS, François et al. **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Xamã, 2003. p. 71-92.

WARDE, Mirian Jorge. A produção discente dos programas de pós-graduação em educação no Brasil (1982- 1991): avaliação & perspectivas. In: _____. **Avaliação e perspectivas na área da Educação**. Porto Alegre: Anped/CNPq, 1993. p.51-73.