



O IMPACTO DOS MECANISMOS REGULADORES NO SISTEMA AVALIATIVO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

Resumo:

Com o crescimento de cursos e Instituições de Ensino Superior, o Estado brasileiro passou a exercer forte regulação e avaliação sobre a educação superior, a fim de controlar o “mercado educacional”. Inúmeros dispositivos legais reguladores passaram a servir de base nos processos avaliativos. Mesmo com a aprovação da Lei 10.861/2004, para avaliação de instituições, cursos e desempenho dos estudantes, questiona-se se o modelo de avaliação da educação superior brasileira é adequado à realidade de um “país continental”. Os trabalhos de Reynaud (1997, 2003), Barroso (2003) e os autores clássicos da Teoria da Regulação, se bem correlacionados, propõem as bases para o processo de regulação nos sistemas sociais. Nesse processo regulatório, a avaliação da educação superior tem utilizado um único instrumento de avaliação para diferentes modalidades de ensino superior e em esferas administrativas diferenciadas, gerando uma dissociação ainda maior entre alunos da rede pública e da rede privada.

Palavras-chave: regulação, avaliação, educação superior.

O Brasil possui um sistema de educação complexo e em constante adequação, principalmente se considerarmos a extensão territorial e as diferentes regiões que reclamam um olhar diferenciado às suas necessidades.

Se de um lado apresenta ilhas de excelência com cursos de pós-graduação reconhecidos fora do país, por outro apresenta resultados preocupantes nas avaliações realizadas em âmbito nacional.

O sistema brasileiro de educação superior desde seu início foi induzido pelo estado, de forma a atender às prioridades então estabelecidas. As ações que aproximaram o Governo e as instituições de educação superior pública objetivaram ampliar as condições que favorecessem a superação dos desafios impostos pelo projeto de desenvolvimento do País.

Na década de 90, as ações propostas envolviam a participação de organizações públicas e privadas como citado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995), implementado no Governo de Fernando Henrique Cardoso. O Plano afirmava que o Estado “deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (MARE, 1995, p.17).

Essas ações promoveram o processo de reestruturação do Estado que teve como padrões: a sua redução social, passando a ser avaliador e regulador. Desta forma, as ações implementadas favoreceram a expansão do setor educacional privado e a retração do setor educacional público.

Este processo tem sido amparado por verdadeiro aparato legal que promoveu uma radical transformação no setor educacional do País:



Vale destacar que após estas alterações normativas, vem ocorrendo um movimento de expansão da educação superior evidenciado com a crescente ampliação de matrículas, número de cursos e quantidade de novas Instituições de Ensino Superior - IES a cada ano.

Como consequência dessa expansão, conforme dados do Censo da Educação Superior/Inep/2011 (tabela 1), o sistema de educação superior registrou, em 2011, 29.507 cursos de graduação. Do total de cursos de graduação, 68,7% deles estão na esfera privada, o que representa a eficácia do Plano Diretor e demais políticas de manutenção da vertiginosa trajetória da rede privada de educação superior.

Tabela 1 - Evolução das IES, Cursos e Matrículas no Ensino Superior. Brasil, 1990-2010

Ano	IES	% de crescimento	Cursos	% de crescimento	Matrículas	% de crescimento
1990	918	-	4.712	-	1.540.080	-
1995	894	-0,26	6.252	32,6	1.759.703	1,14
2000	1.180	31,9	10.585	52,1	2.694.245	53,1
2005	2.165	86,0	20.407	92,7	4.453.156	65,2
2008	2.252	4,01	24.709	21,0	5.080.056	14,0
2009	2.314	2,8	28.671	16,0	5.954.021	17
2010	2.377	2,7	29.507	2,9	6.379.299	7

FONTE: INEP. Censos da Educação Superior. Consulta: www.inep.gov.br em 23.11.2011.

Diante deste cenário, o crescimento do *mercado educacional* foi inevitável e desordenado, com isso a disputa travada por novos nichos educacionais, favorecendo sobremaneira que o Estado brasileiro exercesse forte regulação e avaliação sobre a educação superior.

O mecanismo de regulação foi rapidamente traçado por inúmeros dispositivos legais que estabeleceram diretrizes, normas e os chamados instrumentos de avaliação, bem como parâmetros que passaram a servir de base nos processos avaliativos.

Surge, então, a questão, será que o atual modelo de avaliação da educação superior brasileira é adequado a realidade de um “país continental”?

Com a expansão e as exigências da Constituição Federal, o estado regulador aprovou a Lei 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, fortalecendo os processos avaliativos, uma vez que adquiriu um caráter sistêmico. De acordo com o SINAES, a avaliação da educação superior ocorre por meio da avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes.

Frequentemente reformulado, a avaliação de instituições e de cursos teve início com a utilização de instrumentos diversificados de avaliação para cada modalidade de educação superior. Hoje, após oito anos, os instrumentos utilizados pelo INEP¹ para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, independente da modalidade, foram unificados de forma a promover a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e a efetividade acadêmica e social.



1. As bases teórico-reguladoras da educação brasileira

Evidente que as mudanças deverão ser embasadas em informações consistentes que justifiquem sua efetivação, no entanto, devemos refletir se o ritmo de crescimento que o Governo quer implantar na educação superior é compatível com os ajustes que as IES devem promover para se adequarem a estas mudanças. Se de um lado o modo de organização e de gestão das estruturas de formação acadêmica no âmbito das instituições de ensino público é atrelado a mecanismos legais reguladores que instigam agilidade suficiente que elas não possuem para se ajustarem as diferenças de ritmos, inviabilizando cada vez mais a aproximação necessária entre academia e empresas, por outro, as IES privadas possuem a agilidade necessária para esse ajuste em tempo real. No entanto, se isto ocorre, as mudanças não reduziram seu ritmo para que houvesse o ajuste necessário. Segundo Souza (2004, p.20) essa duplicidade institucional não permitiu que a concepção de liberdade acadêmica e de expertise trouxesse para a universidade novos perfis profissionais capazes de lidar criativamente com as transformações. Vale lembrar que essa liberdade acadêmica é criticada por outros autores como, Almeida (2000) que reforça que a educação hoje foi substituída pela versão operacional, voltada para o mercado que se apoia na flexibilidade e produtividade como conceitos centrais.

Essas mudanças foram implantadas mediante a homologação de mecanismos legais reguladores em busca de uma educação com qualidade. Nesse sentido, cabe ressaltar que o Estado vem implementando mecanismos reguladores sob o enfoque da intervenção em determinados setores, tal como prega a Teoria da Regulação que tem foco na economia, especificamente nos setores de infraestrutura, e está associada, basicamente, aos autores americanos que têm usado o termo regulação para sentidos ambíguos. Na verdade, a regulação, tratada pelos autores americanos, objetiva explicar as crises do capitalismo norte-americano dos anos 70, não possuindo significado abrangente que envolva a participação de outros agentes na economia, como propõe a Escola Francesa de Regulação.

Boyer (1990), como um dos principais participantes dessa escola, entende a regulação como sendo um conjunto de mecanismos que reproduzem as condições sociais tendo em vista as estruturas econômicas vigentes num determinado espaço temporal. Portanto, a regulação apresenta um sentido mais abrangente do que a simples intervenção do Estado ou de outros atores sociais na atividade econômica.

Dentro deste contexto, o trabalho pioneiro da escola de regulação é de autoria de Michael Aglietta. Segundo Saboia (1987), embora não tenha sido o primeiro a utilizar o termo “regulação” nas ciências sociais, foi a partir de seu trabalho que se desenvolveu o principal corpo teórico dentro da Escola Francesa da Regulação. Ao desenvolver tal estudo, Aglietta tinha por principal objetivo compreender as transformações do capitalismo no século XX, mediante uma série de regularidades, designadas “regime de crescimento”. Tais regularidades são estabelecidas por Boyer como sendo: a evolução da organização da produção; o horizonte temporal; a divisão de valor (capital); a demanda social e o modo de articulação. Esses mesmos aspectos, guardadas as devidas proporções podem ser observadas no campo da educação.

A educação à luz do termo “regulação” está associada à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Muitas das referências que são feitas ao papel regulador do Estado servem para demarcar as propostas de modernização da administração pública das



práticas tradicionais de controle burocrático. O Estado além de proporcionar o aumento de instituições públicas, com todas as suas burocracias envolvidas, incentiva o crescimento das instituições privadas e adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo em que monta um sistema de monitoramento e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. (ACIOLI, 2007, p. 29)

Neste sentido, Barroso (2005) se refere à regulação como sendo mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados, se opondo a regulamentação, mais centrada na definição e controle dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados.

Desta forma, a diferença entre regulação e regulamentação não tem que ver com a sua finalidade, mas com o fato de a regulamentação ser um caso particular de regulação, uma vez que as regras estão, neste caso, fixadas sob a forma de regulamentos.

Se levarmos ainda em consideração os trabalhos de Reynaud (1997, 2003) é possível identificar três dimensões complementares do processo de regulação dos sistemas sociais: a regulação institucional; a regulação situacional e a regulação conjunta.

No primeiro caso, a regulação institucional é um conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais detém certa autoridade.

No segundo caso, a regulação compreende não só a definição de regras que orientam o funcionamento do sistema, mas também o seu ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e ações dos vários atores, em função dessas mesmas regras. De acordo com esta abordagem, num sistema social complexo (como é o sistema educativo) existe uma pluralidade de fontes, de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos atores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias (BARROSO, 2003).

No terceiro caso, a regulação conjunta significa a interação entre a regulação de controle e a regulação autônoma, tendo em vista a produção de regras comuns.

Além desta diversidade de conceitos que a regulação assume, é importante ter em conta que a utilização do termo “regulação” nos estudos sobre políticas educativas varia muito conforme os contextos dominantes.

Num segundo contexto, a ocorrência do termo regulação aparece predominantemente associada, por oposição, ao conceito de “desregulação”. Barroso (2005, p.42) contrapõe regulação/desregulação como,

uma ruptura com os modelos “tradicionais” de intervenção do Estado na coordenação e pilotagem do sistema público de educação. Isto ocorre sobretudo num contexto lingüístico anglo-saxônico e, principalmente, em países, onde se verificaram mudanças políticas de matriz conservadora e neoliberal. Nestes países o que está em causa não é uma simples alteração dos modos de regulação pelo Estado, mas a substituição parcial da regulação estatal por uma regulação de iniciativa privada através da criação de quase-mercados educacionais.

No que se refere à educação brasileira, a influência das ideias neoliberais se faz sentir quer por meio de frequentes reformas estruturais, destinadas a reduzir a intervenção do Estado, por meio de crítica ao serviço público estatal e de “encorajamento do mercado”.



Este “encorajamento do mercado” traduz-se, sobretudo, na subordinação das políticas de educação a uma lógica estritamente econômica (“globalização”); na importação de valores (competição, concorrência, excelência etc.) e modelos de gestão empresarial, como referentes “modernização” do serviço público de educação; na promoção de medidas que levem à sua privatização.

Sob a aparência de um mercado único, funcionam diferentes submercados onde os “consumidores” de educação e formação, socialmente diferenciados, vêm-lhes serem propostos produtos de natureza e qualidade desiguais. O objetivo central já não é adequar a educação e o emprego, mas articular o “mercado da educação” com o “mercado de emprego”, nem que para isso seja necessário criar um “mercado dos excluídos” (para utilizar a expressão de Dominique Glassman). (BARROSO 1995, p. 142)

No entanto, o que a educação brasileira enfrenta hoje são critérios e opções de financiamento que deixaram de ser objeto de uma planificação que traduza escolhas políticas definidas pelo Estado e passam a ser compartilhados com a “mão invisível” do mercado em função de objetivos de eficácia, qualidade e excelência definidos de maneira unívoca pelas regras da concorrência. A educação brasileira vive um misto da “mão reguladora do Estado” e da “exigência capitalista do mercado” numa associação nunca imaginada.

Portanto, as revisões da Teoria da Regulação realizadas pelos principais autores da Escola Francesa: Robert Boyer (1990; publicada originalmente em 1986), Coriat (1993) e Michael Aglietta (1979); além da análise prospectiva de Lipietz (1988), podem ser amplamente utilizadas, de modo a oferecer uma imagem geral dos pontos fundamentais da abordagem regulacionista e sua articulação com o objeto desta discussão.

2. O atual contexto da educação superior brasileira sob o foco regulador

A expectativa, de muitos educadores e mesmo instituições, é que em meio as reformulações adotadas, a avaliação classificatória e de verificação, realizada pelo Ministério da Educação ao longo dos anos anteriores, desse lugar a uma análise sistemática e integrada dos processos avaliativos das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes, porém, respeitando as diferentes realidades nacionais e seus contextos, possibilitando, dessa forma, a consolidação da qualidade da educação superior e o conseqüente crescimento nacional através da incessante expansão da educação superior brasileira.

Os resultados do processo avaliativo deveriam criar oportunidades para que as IES refletissem suas políticas internas e agissem, a partir da sua comunidade interna e da realidade social do seu entorno, em prol da melhoria da qualidade da educação superior ofertada. No entanto, o que se tem é uma massificação e uniformização de procedimentos sem possibilidade real de crescimento, tão somente engessamento do processo de expansão. Será essa a intenção da atual política?

Ao contrário do que Demerval Saviani afirmara, ao se referir à LDB 9394/96, a análise atual é apenas no texto expresso; sem leitura nas entrelinhas.

Os instrumentos legais que vem sendo implementados a partir de inúmeras portarias normativas desconsideram, muitas vezes, a base da Lei, isto é, o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos.



Entre as metas do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 (PNE – 2011/2020, Projeto de Lei) referentes à educação superior está a elevação da taxa bruta de matrícula nesse nível de ensino para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade de oferta (meta 12) e a elevação da qualidade da educação superior pela ampliação da educação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores (meta 13).

Sob a égide de saldar uma enorme dívida que o Brasil tem com a Educação, o Governo brasileiro vem tratando a educação como política de Estado e para isso, com o suporte dos dados estatísticos referentes à evolução da educação superior nos últimos anos, vem trabalhando na aprovação do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 como estratégica para o país.

Segundo a proposta do PNE 2011-2020 (p.35), "A população de universitários no Brasil ainda é incipiente comparada a países como a Argentina ou o Chile. Por essa razão, é preciso expandir a rede de universidades e qualificar progressivamente a oferta da **educação superior privada**". (grifo nosso).

Nessa dinâmica de expansão da educação superior houve também um importante crescimento dos cursos tecnológicos e da oferta da modalidade de educação à distância.

Em 2010, os cursos de bacharelado representavam 72,6% da oferta de cursos superior, enquanto as licenciaturas 17% e os cursos tecnológicos 10%. A matrícula nos cursos tecnológicos, que em 2001 era de 69.797 (2,3%) atingiu, em 2010, 781.609 matrículas (12,3%) ao longo do período.

Esse crescimento se deve aos investimentos na educação profissional de nível superior, principalmente pela iniciativa privada, mas também pela expansão dos Institutos Federais – IFs.

A expansão da educação superior como um todo, vem desencadeando transformações internas das instituições, principalmente para atender as exigências avaliativas que foram sofrendo constantes mudanças ao longo dos anos, tornando-se uma meta, em termos do PNE 2011-2020, parcialmente cumprida, pois, se considerarmos a quantidade de matrículas, as políticas adotadas surtiram efeito, mas, se pensarmos na qualidade, ainda é cedo para emitirmos algum juízo de valor. Afinal, o déficit educacional que os alunos ingressantes no ensino superior, principalmente da rede privada, vem apresentando, demonstram que ainda há muito a ser feito e avaliado.

Nesse sentido ressaltamos o esforço que as instituições privadas vêm administrando para manter um equilíbrio entre a oferta e a demanda, sem comprometer a qualidade de seus serviços, já que, segundo estudos realizados por Jucá e Acioli (2011) os melhores alunos são absorvidos pelas IES públicas, ficando as IES privadas com aqueles que não obtiveram sucessos nos processos seletivos daquelas instituições.

Neste contexto, a avaliação desempenha um papel fundamental no sentido de induzir ações para garantir, não somente a expansão, mas também a qualidade da educação superior no país. Se a garantia de padrões de qualidade é uma das metas constitucionais, a implantação do SINAES, desde 2004, para a avaliação da educação superior deveria ter apresentado resultados qualitativos após os sistemáticos processos avaliativos e não apenas resultados quantitativos.



Chegamos a um patamar em que todas as modalidades da educação superior foram colocadas em um só contexto sem ser respeitada a diversidade desse nível educacional.

Se antes as avaliações eram questionadas pela subjetividade de seus indicadores, hoje devemos refletir sobre a objetividade excessiva desses mesmos indicadores.

Para dar conta de atender as metas de crescimento da educação superior no Brasil, o Governo brasileiro abertamente incentiva a oferta na rede privada de Programas como PROUNI e FIES³, ao tempo que determina um olhar de fiscalização e controle dessa oferta, alegando avaliar sua qualidade. Com a adoção da Lei das cotas de 50% das vagas nas Universidades Públicas para alunos oriundos da rede pública de ensino médio e o anúncio do governo com a criação de uma autarquia ligada ao Ministério de Educação com a finalidade de avaliar e regular as instituições privadas de ensino superior, não fica claro a política que será adotada de diferenciação de uma rede de ensino que está sobre a responsabilidade do Estado Brasileiro. O Governo brasileiro estaria ratificando a distinção existente entre alunos da rede pública e da rede privada?

Um pouco da história da avaliação da educação superior

Desde 1976, uma pequena parcela da educação superior brasileira experimentou sua primeira avaliação. Especificamente os cursos de Mestrado e Doutorado foram submetidos a esse processo avaliativo conduzido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

Os cursos de graduação só passaram por esse processo uma década depois (1983), com o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), apresentado pelo MEC em virtude das greves nas Universidades Públicas e a preocupação com a qualidade do Ensino Superior oferecido e do crescimento exacerbado de instituições e matrículas. Como metodologia eram utilizados questionários, aplicados aos três principais segmentos: docentes, dirigentes e alunos e tinha como atributo coletar informações inerentes à organização didática e administrativa das IES, à expansão de ingressos e à avaliação das atividades de ensino, pesquisa e extensão, características do corpo docente e técnico-administrativo e vinculação com a comunidade.

Segundo o relatório da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA)² o mercado educacional globalizado foi um dos principais fatores que levaram o Estado brasileiro a rever as condições de oferta dos cursos superiores e, conseqüentemente, implantar um processo regulatório na avaliação da educação superior no país.

Nestes últimos anos, com a emergência de um mercado educacional globalizado, as reformas neste nível de ensino se dinamizaram, de modo especial diversificando os provedores, os tipos de instituições, os perfis dos docentes, disponibilizando novas ofertas educativas, ampliando as matrículas e apresentando um aumento crescente das demandas e da competitividade. Por outro lado, a globalização educacional e a internacionalização do conhecimento, em resposta aos desafios da globalização econômica, trazem consigo o enorme desafio de a educação superior conciliar as exigências de qualidade e inovação com as necessidades de ampliar o acesso e diminuir as assimetrias sociais.



Nesse quadro de aceleradas mudanças econômicas e sociais e de reformas das instituições educacionais, mais explicitamente as que se dedicam à formação dos indivíduos e à produção de conhecimentos e técnicas, vistos hoje como valiosos capitais econômicos, ganham centralidade, em todos os países que buscam modernizar-se, os processos de avaliação e de regulação da educação superior. (DIAS SOBRINHO, 2003, p.11)

Após um ano de atividades o PARU foi desativado e, em 1995, o Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior - GERES apresentou uma nova proposta de avaliação como contraponto à autonomia das IES, dando relevo às dimensões individuais, seja do alunado, seja dos cursos e instituições, embora se mantenha a preocupação com as dimensões institucionais. Os resultados da avaliação implicariam na distribuição de recursos públicos, que deveriam ser direcionados para ‘Centros de Excelência’ ou instituições com padrões internacionais de produção acadêmica e de pesquisa.

No início da década de 90 foi criado o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), apoiado pela SESu-MEC. O PAIUB concebia a auto avaliação como etapa inicial se estendendo a toda a instituição e se completava com a avaliação externa. Este Programa teve a adesão de inúmeras universidades brasileiras, no entanto, devido à falta de apoio do MEC, transformou-se em um processo de avaliação meramente interno as instituições.

Em 1996, foi criado o Exame Nacional de Cursos (ENC) pela Lei nº 9.131/1995, conhecido por *Provão*, além da Avaliação das Condições de Ensino (ACE) e a Avaliação para Credenciamento de IES, em busca do nivelamento da qualidade de oferta da educação superior. O ENC, aplicado no período de 1996 a 2003, teve como objeto de investigação apenas os estudantes concluintes, a fim de avaliar os respectivos cursos de graduação da educação superior. Os resultados do ENC instigaram reformulações curriculares e mudanças administrativo-pedagógicas nas IES.

Cabe destacar que, enquanto no PAIUB a preocupação estava com a totalidade, com o processo e com a missão da instituição na sociedade, no ENC a ênfase recai sobre os resultados, tem como foco o Curso, em sua dimensão de ensino, e tem função classificatória, com vistas a construir bases para uma possível fiscalização, regulação e controle, por parte do Estado, baseada na lógica de que a qualidade de um curso é igual à qualidade de seus alunos.

Com o Decreto nº 3.860, de julho de 2001⁴, a avaliação passa a ser entendida e praticada, sobretudo como verificação do atendimento de uma série de itens previamente definidos pelo MEC. Deste modo, o conceito de avaliação volta-se a dimensão de supervisão, ou, ainda mais restritamente, de controle a partir de processos organizados e executados pelo próprio Ministério, com a colaboração das comissões de especialistas, para executar o processo de avaliação.

Apesar de todo o aparato construído em torno do processo de avaliação, ainda continua sendo um processo externo de verificação que se desenvolve em articulação com os processos internos e auto avaliação nos quais eles são sujeitos.

No sistema brasileiro vigente, tem sido reforçada a concepção e prática de avaliação segundo a qual a função de regulação e controle predomina sobre a de formação e emancipação institucional, contrariando o exposto no art. 6º da Lei do SINAES que ao instituir a CONAES, estabeleceu como uma das suas atribuições:



III – formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação.

Em 2003, o então Ministro da Educação, Cristovam Buarque constituiu uma Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA), que elaborou um relatório denominado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior SINAES: Bases para uma Nova proposta da Educação Superior o qual, afirmava que,

A matéria relativa à avaliação da educação superior no Brasil está desequilibrada, por que:

- a) está centrada quase exclusivamente nas atribuições de supervisão do MEC;
- b) praticamente não considera instituições e cursos como sujeitos de avaliação;
- c) não distingue adequadamente supervisão e avaliação, com nítida ênfase à primeira;
- d) não constitui um sistema nacional de avaliação, mas, mais propriamente uma justaposição de verificação de determinadas condições, unilateralmente definidas pelo Ministério.

Os instrumentos em vigor, que sejam considerados válidos, devem ser preservados e aperfeiçoados, porém integrados a uma outra lógica que seja capaz de construir um **sistema nacional de avaliação da educação superior, articulando regulação e avaliação educativa**. O enfoque a ser adotado considera a Avaliação Institucional não como um fim em si, mas como parte de um conjunto de políticas públicas, no campo da educação superior, voltadas para a expansão do sistema pela democratização do acesso para que a qualificação do mesmo faça parte de um processo mais amplo de revalorização da educação superior como parte de um projeto de desenvolvimento da nação brasileira. (MEC, 2003, p.16) (grifo nosso).

Em 2003, com o intuito de avançar nesse processo de avaliação, e com base nas novas diretrizes políticas da educação, foi elaborada a proposta do SINAES.

Com a aprovação da Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004, consolida-se definitivamente o SINAES com a institucionalização do processo de avaliação, uma nova dinâmica de avaliação da educação superior foi implementada.

O Decreto 5.773, de 09 de maio de 2006, promoveu o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos superiores de graduação no sistema federal de ensino. Os atos autorizativos passaram a ser balizados pelos resultados das avaliações, desde que estivessem de acordo com os padrões de qualidade.

Art. 1o [...]

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

A bandeira da qualidade içada pelo Estado tem promovido mudanças nos parâmetros de avaliação num ritmo acelerado, como nenhum outro país ousou fazer até então para que, da mesma forma que o Brasil, alcançasse a perseguida qualidade educacional.

Considerações finais



Em que pese tentativas posteriores empreendidas pelo Ministério da Educação ao realizar audiências públicas para democratizar e coresponsabilizar a população brasileira pelas políticas públicas propostas desde então, nos parece que as observações registradas no documento em 2003, ainda são atuais e pertinentes, o que ratifica a posição do atual Governo em supervisionar e regular o ensino superior tendo como meta a qualidade dessa educação, embora utilizando mecanismos que buscam articular inadequadamente informação dos atores desse processo (gestores, docentes e discentes) construindo resultados distantes do contexto e da realidade de cada IES.

Não obstante as razões que levam o Governo brasileiro adotar políticas públicas voltadas à expansão da educação superior, simultaneamente constrói mecanismos de retração, haja vista o declínio no percentual de crescimento das matrículas conforme mostra a tabela 1.

O MEC através do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) vem processando a regulação do ensino superior, longe de ser uma avaliação construtiva, com aproximadamente 5 mil visitas de avaliação *in loco* por ano, que ocorrem, na sua maioria, durante dois dias de atividades intensas por uma dupla de especialistas que contabilizam a situação visualmente encontrada na IES.

O extrato dos indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação para as modalidades: presencial e a distância, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, publicado na portaria nº1.741, de 12 de dezembro de 2011, unificou as concepções supervisoras das comissões, independentes do curso superior avaliado (bacharelado, licenciatura ou tecnológico), salvo pequenas diferenciações orientadas aos cursos de licenciatura e uns poucos bacharelados e introduziu expressões (previstas/implantadas; previsto/efetivo; previstos/contratados; pretendidas/autorizadas; previsão/existência, regulamentado/institucionalizado; análise sistêmica e global) próprias de um sistema pouco preocupado com a qualidade.

A avaliação se realiza como atividade predominantemente técnica, que busca a mensuração dos resultados produzidos pelas instituições em termos de ensino, sobretudo, e também de pesquisa e prestação de serviços à comunidade. Sua ênfase recai sobre indicadores quantitativos que promovem um balanço das dimensões mais visíveis e facilmente descritíveis, a respeito das medidas físicas, como área construída, titulação dos professores, descrição do corpo docente, discente e servidores, expressões numéricas supostamente representando qualidades, como no caso de números de citações, muitas vezes permitindo o estabelecimento de *rankings* de instituições. Os parâmetros avaliativos não permitem qualquer parcela reflexiva das práticas empregadas pela IES e os avaliadores tornaram-se meros técnicos que devem, em 48 horas, observar todos os aspectos listados nas dimensões estabelecidas pelo SINAES.

A expansão das instituições e cursos em todo o território nacional gerou, no sistema educacional, muitas mudanças, tanto do ponto de vista do perfil institucional, como da perspectiva e do dimensionamento do empreendimento.

A diversidade das IES deve ser reconhecida como possível e necessária para atender à complexidade e às diferenças dos contextos em que estão inseridas. No entanto, a despeito dessas diferenças, a qualidade deve ser garantida, independentemente da natureza de cada curso ou IES. Por fim, se considerarmos a diversidade existente de IES, de modalidades de



ensino e as características regionais, dada a extensão territorial que ocasiona diferentes culturas, cabe utilizar um único instrumento avaliativo para dar conta dos múltiplos e específicos aspectos de cada modalidade de formação profissional?

Notas explicativas:

¹ De acordo com o Art. 8º da Portaria Normativa 40 de 2007, a realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes será de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP.

² A Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA) foi designada pelas Portarias MEC/SESu número 11 de 28 de abril de 2003 e número 19 de 27 de maio de 2003 e instalada pelo Ministro da Educação, Cristovam Buarque em 29 de abril “com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados”.

³ O Programa Universidade para Todos - PROUNI e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação, em instituições privadas de educação superior. O PROUNI, criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, oferece, em contrapartida, isenção de alguns tributos às instituições de ensino que aderem ao Programa.

⁴ Revogado pelo Decreto nº 5.773, de 2006.

Referências

ACIOLI, M.F.C.L. **Cursos Tecnológicos: emergência de uma Nova Regulação**. 2007, 225p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

ACIOLI, M.F.C.L. et al. **Cursos Superiores de Tecnologia: percepção dos alunos das instituições de ensino superior no estado de Alagoas**. ANPED, 2011.

AGLIETTA, Michael. **Regulación y crisis Del capitalismo**. Espanha: Siglo XXI, 1979.

ALMEIDA, Marília Lemos de. **A influência das teorias econômicas sobre as políticas públicas de formação profissional no Brasil nos anos 90**. Trabalho apresentado no XXIV Encontro Anual da ANPOCS. Petrópolis, RJ, 2000.

BARROSO, J. (Org.). **A escola pública: regulação, desregulação, privatização**. Porto: ASA, 2003.

BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 31/07/2006.



BOYER, Robert. **A Teoria da Regulação**: uma análise crítica. Tradução de Renée Barata Zicman. São Paulo: Nobel, 1990.

BRASIL. Decreto 5.773. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 9 mai. 2006. Publicado no DOU em 10 mai. 2006.

BRASIL. Decreto nº 3.860. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 9 julh. 2001. Publicado em 10 julh. 2001.

BRASIL. Decreto nº 5.773. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 9 mai. 2006. Publicado em 10 mai. 2006

BRASIL. Lei nº 10.861. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 14 abr. 2004. Publicado no DOU em 15 abr. 2004.

BRASIL. Lei nº 9.131. Brasília, DF: Presidência da República, 24 nov. 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Portaria nº 1.741. Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação nos graus de tecnólogo, de licenciatura e de bacharelado para as modalidades: presencial e a distância, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes. Brasília, DF: Ministério da Educação, 12 dez. 2011. Publicado no DOU em 13 dez. 2011.

CORIAT, B. **Pensar pelo avesso**. Rio de Janeiro: UFRJ REVAN, 1993.

DIAS SOBRINHO, José et al. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior SINAES**: Bases para uma Nova proposta da Educação Superior. Brasília: MEC. 2003.

INEP. Censos da Educação Superior. Consulta: www.inep.gov.br em 23.11.2011.

LIPIETZ, Alain. **Miragens e milagres**: problemas da industrialização no Terceiro Mundo. São Paulo: Nobel, 1988.



Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020. Projeto de Lei nº 8035, de 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2012.

REYNAUD, J.-D. *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*. 3. ed. Paris: A. Colin, 1997.

SABOIA, J. **Teoria da Regulação e “Rapport Salarial” no Brasil.** In: *Anais do XV Encontro Nacional de Economia-ANPEC*, 1987.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia:** polêmicas de nosso tempo. 27^a ed. São Paulo, Campinas : Autores Associados, 1993.