

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO  
SUPERIOR

NATÁLIA DE OLIVEIRA ALBUQUERQUE

ANÁLISE DA LEI DO SINAES E SEUS RESULTADOS COMO  
INSTRUMENTO DE CONTROLE DO ESTADO

FORTALEZA  
2011

NATÁLIA DE OLIVEIRA ALBUQUERQUE

**ANÁLISE DA LEI DO SINAES E SEUS RESULTADOS COMO  
INSTRUMENTO DE CONTROLE DO ESTADO**

Dissertação submetida à coordenação do Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior – POLEDUC, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Maxweel Veras Rodrigues

FORTALEZA  
2011

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

A311a Albuquerque, Natália de Oliveira Albuquerque.

ANÁLISE DA LEI DO SINAES E SEUS RESULTADOS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE  
DO ESTADO : Teoria da Avaliação. Controle do Estado. / Natália de Oliveira Albuquerque Albuquerque.

– 2011.

99 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação,  
Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2011.

Orientação: Prof. Dr. Prof. Dr. Maxweel Veras Rodrigues - UFC.

1. Avaliação e Regulação. Lei do SINAES. Teoria da Avaliação. Controle do Estado. I. Título.

CDD 320.6

---

NATÁLIA DE OLIVEIRA ALBUQUERQUE

**ANÁLISE DA LEI DO SINAES E SEUS RESULTADOS COMO INSTRUMENTO  
DE CONTROLE DO ESTADO**

Dissertação submetida à coordenação do Programa de Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior – POLEDUC, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Data da Aprovação: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / 2011

---

Prof. Dr. Maxweel Veras Rodrigues - UFC

Orientador

---

Prof. Dr. Nicolino Trompieri Filho - UFC

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria do Socorro de Sousa Rodrigues – UFC

---

Prof. Dr. Antônio Clécio Fontelles Thomaz - UECE

Aos meus amados pais,  
Albuquerque e Cecília,  
modelos de virtudes humanas.  
Ao meu marido, Hermes, e aos filhos  
Gabriela e Felipe, parceiros da alegria de viver.  
A toda minha família, irmãs e tias, cuja força e apoio  
foram importantes para a conquista desse título.  
A Deus, por todas as oportunidades que me concede.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por conceder-me o privilégio de uma vida saudável e produtiva, e por ter estado ao meu lado, por me segurar nas horas mais difíceis.

Aos meus pais, que, em todos os momentos de minha vida, foram instrumentos de Deus na educação e no amor que me foi dado.

Ao meu marido, Hermes, por me haver apoiado em todos os momentos da vida ao seu lado, principalmente na colaboração da educação e amor aos nossos filhos.

Às minhas irmãs Andréa e Márcia, por me motivarem a querer as melhores coisas da vida.

À minha tia Valda, pelo incentivo e investimento na feitura e defesa desta dissertação.

À minha tia, Fátima Costa, que sempre foi exemplo de dedicação e perseverança nos ideais da vida.

A toda minha família, aos meus avós (*in memoriam*) exemplos de amor e união, tios e primos que sempre compartilharam com alegria e apoio familiar.

Ao Professor Doutor Maxweel Veras Rodrigues, por ser mais do que um professor, um amigo dedicado e compreensivo, sempre a estimular na realização dos sonhos, pela orientação e incentivo no desenvolvimento desta dissertação.

Aos meus professores do mestrado, pelos seus ensinamentos, sem os quais teria sido impossível executar esta tarefa.

Aos amigos de curso, pelos valiosos momentos de parceria.

*Não é o desafio com que nos  
deparamos que determina o  
que somos e o que estamos  
nos tornando, mas a maneira  
com que respondemos ao  
desafio.*

(Henfil)

## RESUMO

Esta pesquisa avalia os resultados da aplicabilidade da Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, como instrumento de controle do Estado. Tem como objetivo identificar as mudanças ocorridas nas instituições de ensino superior, após o advento da lei do SINAES; analisar os resultados da eficácia da lei, considerando os indicadores do MEC/INEP; e, ainda, apresentar argumentos para alicerçar o entendimento de que a Avaliação é um meio de controle do Estado. A fundamentação teórica aborda os conceitos relacionados à avaliação educacional, às atribuições dos órgãos reguladores do ensino superior brasileiro, a operacionalidade do SINAES nos métodos de mensuração das avaliações, inseridos na legislação. A metodologia utilizada é dedutiva, partindo das leis, teorias e ocorrências de fenômenos particulares. É caracterizada como pesquisa descritiva e explicativa quanto aos objetivos; bibliográfica e documental quanto aos procedimentos e à abordagem do problema. Dentre os resultados, destaca-se o fato de que as instituições de ensino superior disponibilizaram informações junto ao MEC e INEP, com enfoque nos atos punitivos inseridos nas funções de controle, supervisão e regulação do Estado; apresentam-se as práticas de Supervisão do MEC e respectivas penalidades; a pesquisa relaciona e coteja a Teoria da Avaliação com a Teoria do Estado em seus múltiplos pontos de vistas para esclarecer se as avaliações decorrentes do SINAES, efetivadas pelo Estado-Avaliador, poderiam subsidiar atos punitivos vinculados, imediatamente, aos fins do Estado-Regulador; reúne diferentes posições teóricas a fim de justificar ou rejeitar a legitimidade do Estado para controlar e punir, exclusivamente, com base nas avaliações do SINAES. Apresenta considerações finais quanto à posição do Estado em face da educação superior ante sua natureza clássica, bem assim a atitude esperada da comunidade acadêmica perante a forma como a avaliação é realizada.

**Palavras-chave:** Avaliação e Regulação. Lei do SINAES. Teoria da Avaliação. Controle do Estado.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABMES – Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior  
ACE – Avaliação de Condições de Ensino  
ACG - Avaliação dos Cursos de Graduação  
AI – Avaliação Institucional  
ANDES – Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior  
AVALIES – Avaliação Interna das Instituições de Educação Superior  
BID – Banco Internacional de Desenvolvimento  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CEA – Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior  
CF – Constituição Federal  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior  
CPA's – Comissões Próprias de Avaliação  
CTAA – Comissão Técnica de Avaliação  
DOU – Diário Oficial da União  
ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes  
ENC – Exame Nacional de Cursos  
ES – Educação Superior  
EUA – Estados Unidos da América  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
GED – Gratificação de Estímulo à Docência  
GERES – Grupo Executivo para Reforma da Educação Superior  
IBGE – Instituto Brasileiro da Geografia e Estatística  
IES – Instituições de Ensino Superior  
IGC – Índice Geral de Cálculo  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases  
MEC – Ministério da Educação  
MP – Medida Provisória  
PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras  
PARU – Programa de Avaliação da Reforma Universitária  
PNE – Plano Nacional de Educação  
SESu – Secretaria de Educação Superior  
SFE – Sistema Financeiro de Educação  
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

## **Lista de Tabelas e Figuras**

<b>1. Números de IES, por tipo de manutenção.....</b>	<b>68</b>
<b>2. Evolução do Número de IES, por Dependência Administrativa.....</b>	<b>70</b>
<b>3. Matrículas na ES por dependência administrativa da IES, 2000-2007.....</b>	<b>71</b>
<b>4. Diferença entre a demanda pelo ensino superior e a oferta .....</b>	<b>72</b>
<b>5. Arrecadação do MEC na Educação Superior com taxas de avaliação .....</b>	<b>73</b>
<b>Figura – Estrutura do método proposto.....</b>	<b>60</b>

## ABSTRACT

This research evaluates the results of the applicability of National Evaluation's Law of Higher Education, as a state control instrument. Aims to identify the changes in higher education institutions after the advent of SINAES's Law, analyzes the results of the law's effectiveness results, considering MEC/ INEP's indicators, and also present arguments to underpin the understanding that Evaluation is a means of state control. The theoretical foundation addresses concepts related to educational evaluation, the tasks of national regulatory agencies in higher education in Brazil, the operation of SINAES methods of evaluation measurement included in legislation. The methodology used is deductive, starting with the laws, theories and occurrences of particular phenomena. It is characterized as descriptive and explanatory research as to the objectives, bibliographic and documentary procedures and problem approach. Among the results, it is highlight the fact that higher education institutions made available information to MEC and INEP, focusing on the punitive acts included in the control functions, supervision and state's regulation, presents the practices of the Ministry of Education Oversight and their penalties, related research and comparing with the Theory of Evaluation Theory of the State in its multiple points of view to clarify whether the assessments resulting from SINAES, carried by the State Assessor, could subsidize the punitive acts linked immediately to the means of the State Governor; brings together different theoretical positions in order to justify or reject the legitimacy of the state to control and punish, solely on the basis on SINAES's evaluations. Presents final considerations regarding the State's position in the face of higher education compared with their classical nature, as well as the attitude expected of the academic community in the face of how the evaluation is performed.

Keywords: Evaluation and Regulation. SINAES's Law. Evaluation's Theory. State Control.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
1.1 Contextualização do Tema.....	12
1.2 Problema de Pesquisa.....	19
1.3 Objetivos .....	21
1.4 Delimitação da Pesquisa.....	22
1.5 Justificativa .....	23
1.6 Estrutura do Trabalho .....	26
<b>2 AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL. MARCOS LEGAIS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA .....</b>	<b>27</b>
2.1 Legislação do Ensino Superior Brasileiro .....	27
2.2 O Conceito Legal do SINAES e suas Práticas.....	30
2.2.1 Panorama da Avaliação Institucional Superior .....	32
2.3 Direito à Educação .....	33
2.4 A Aplicabilidade da Educação Superior no Brasil .....	35
2.5 A Auto-Avaliação nas Instituições de Ensino Superior no Brasil .....	45
2.6 Dimensões da Avaliação Institucional .....	49
2.7 Considerações .....	51
<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>53</b>
3.1 Caracterização quanto ao Método de Pesquisa .....	53
3.2 Caracterização quanto ao Objeto da Pesquisa .....	54
3.3 Caracterização quanto aos Procedimentos da Pesquisa .....	54
3.4 Estratégias de Coleta e Tratamento dos Dados .....	56
3.5 Etapas do Método do Estudo.....	56
<b>4 ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>58</b>
4.1 O Ensino Superior no Brasil com o Advento do SINAES .....	58
4.1.1 A Avaliação Institucional .....	59
4.1.2 Os Efeitos do SINAES .....	63
4.2 O Controle do Estado .....	71
4.2.1 O Estado como Articulador Global .....	75
4.2.2 O SINAES e Responsabilidade Social .....	77
4.2.3 A Lei do SINAES e o Controle Burocrático do Estado .....	78
4.3 Considerações .....	83
<b>5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>90</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 Contextualização do Tema

A educação superior no Brasil que é discutida e acompanha a tendência mundial, instalou-se na década de 1980, e enseja inúmeros debates sobre as instituições de educação superior.

É fato que o mundo, a economia, a educação e a sociedade se transformam permanentemente. Essas transformações aceleram a produção de conhecimentos e de novas tecnologias. Com base nos debates e discussões ocorridos entre os órgãos de responsabilidade educacional, associações de classe, IES e outros, resta clara a necessidade de constantes atualizações e de reconstruções do conhecimento. Isto estabelece desafios à universidade, entre muitos, o de melhoria da qualidade do ensino, por meio das políticas a serem adotadas e desenvolvidas.

Constitui permanente objeto de debate o papel da educação superior na sociedade contemporânea, a sua relação com o mercado e com o mundo do trabalho e, ainda, a sua contribuição com programas de desenvolvimento social e econômico.

O modelo de produção industrial de conhecimento das instituições de ensino superior – IES – que era voltado ao desenvolvimento tecnológico para dar suporte ao desenvolvimento industrial, não tem mais tanto lugar no novo panorama da educação superior. Instituições com esse perfil espalharam-se pelo Ocidente, motivadas pelas políticas de incentivo à industrialização dos países periféricos, promovidas pelo Banco Mundial, a fim de inseri-los no sistema comercial internacional.

Acreditava-se que o crescimento econômico levaria ao desaparecimento da pobreza. Esta prática, entretanto, não foi bem-sucedida e o Banco Mundial assumiu junto ao Fundo Monetário Internacional – FMI, o papel central na renegociação e na garantia dos pagamentos das dívidas externas, passando a impor condições para obtenção de novos financiamentos. A proliferação de matrículas no ensino superior havia permitido a disseminação de escolas com precárias condições de funcionamento. Era evidente a necessidade de serem desenvolvidos métodos e procedimentos avaliativos, objetivando mensurar a

eficácia das instituições, legitimando os recursos concedidos ou redirecionando os investimentos.

A avaliação da atividade acadêmica surgiu no Brasil com a avaliação da pós-graduação pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/MEC e logo em seguida começou a avaliação, a fim de renovar reconhecimento dos cursos de graduação pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – INEP/MEC.

Essa avaliação institucional é uma ação, segundo o INEP, que busca a qualidade do ensino, tendo em vista o fato de ser ampla e abrangente, pressupondo demanda e predisposição à mudança.

Essa mudança é exigida pela dinâmica da realidade científica, tecnológica, cultural, organizacional, política e social. Quando conjugada com a Avaliação Institucional, assume diferentes significados e, sem dúvida, trata-se de uma dinâmica com avanços e retrocessos, mas com grande potencial de transformação. Portanto, a avaliação institucional está indelevelmente conectada a toda a turbulência emanada do latente estado de mudança e de uma busca constante na melhoria de resultados.

É preciso não perder de vista a noção de que a Universidade, como instância de poder, não dispunha de uma metodologia que permitisse avaliar, de forma sistemática, a qualidade das ações e atividades desenvolvidas em sua essência. Nos últimos anos, contudo, instituições educacionais públicas e privadas lançaram-se em busca de métodos e técnicas que as ajudassem a melhorar a qualidade da educação brasileira em todos os níveis e modalidades.

Na literatura, encontram-se várias fases criadas no processo de avaliação educacional: auto avaliação, representada pela comissão permanente de avaliação interna e a avaliação externa, procedida por uma comissão cuja principal característica é ser, ao contrário da interna, totalmente exógena e independente, podendo ainda existir um convite de uma comissão internacional parecerista, caso raro, porém de certa forma presente em algumas universidades que externam a intenção de se internacionalizarem e obterem reconhecimento qualitativo. Emerge, pois, a reavaliação, em que são revistos os processos utilizados, em outro patamar, sujeitos à exposição básica de um consenso acerca dos resultados alcançados ao longo dos procedimentos avaliativos.

As primeiras ideias no âmbito da avaliação dos cursos de graduação foram dadas pelo Ministério da Educação-MEC, com o Programa de Avaliação da Reforma Universitária - PARU, que enfatizava a gestão das instituições de ensino superior - IES. Tal programa, no entanto, foi desativado e substituído por várias iniciativas governamentais.

A primeira tentativa mais organizada de implantação de um sistema nacional de avaliação institucional da educação superior no País foi o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB. Criado oficialmente em 1993, o programa caracterizou-se como resposta ao movimento realizado pelas universidades públicas brasileiras, referente ao desafio de implantar um sistema de avaliação institucional que fosse centrado na graduação. O PAIUB, entretanto foi deixado de lado para dar espaço às estratégias de avaliação da educação superior que estavam sendo apresentadas.

Em outro momento, algumas universidades passaram a proceder à autoavaliação, contribuindo para a criação de um espaço de interlocução do MEC com as instituições federais.

Em 1996, foi introduzido em âmbito nacional o Exame Nacional de Cursos - ENC, popularizado como “Provão”, seguido de outros mecanismos avaliativos, como a Avaliação de Condições de Ensino - ACE e a Avaliação para Credenciamento de IES privadas, com a proposta de nivelar as instituições em termos de qualidade. Esse modelo, porém se mostrou insuficiente e fragmentado para responder ao questionamento referente ao tipo de educação superior que era oferecido aos brasileiros.

Com efeito, foi desencadeada a discussão, cujo resultado foi o estabelecimento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, com a proposta de ser um sistema integrador, que garantisse informações e análises da totalidade da educação superior.

A estrutura e a legislação da avaliação institucional da educação superior no Brasil são estabelecidas pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

O SINAES foi criado com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, incluindo os cursos de graduação, com o desempenho acadêmico de seus estudantes.

Este sistema fundamenta-se na necessidade de promover a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente de sua eficácia institucional, da sua efetividade acadêmica e social e, especialmente, do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais.

A responsabilidade social com a qualidade da educação superior, o reconhecimento da diversidade do sistema, o respeito à identidade, à missão e à história das instituições são princípios fundamentais do SINAES.

A globalidade, também, é um princípio fundamental do SINAES, isto é, a compreensão de que a instituição deve ser avaliada com origem no conjunto significativo de indicadores de qualidade, vistos em sua relação orgânica e não de forma isolada, e continuidade do processo avaliativo.

A Lei estabeleceu que os resultados da avaliação constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

A avaliação institucional de educação superior tem o objetivo de identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando diferentes dimensões institucionais, como:

- a missão e o plano do desenvolvimento institucional;
- a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização;
- a responsabilidade social da instituição;
- a comunicação com a sociedade;
- as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo;
- organização e gestão da instituição;

- infra estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;
- planejamento e avaliação;
- políticas de atendimento aos estudantes;
- sustentabilidade financeira.

A Lei ainda expressa, em seu art. 3º § 2º, que, na avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a auto avaliação e a avaliação externa “in loco”; e, ainda, no § 3º, diz que a avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com cinco níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

A normatização do sistema de avaliação se faz necessária em razão do envolvimento das universidades públicas e privadas. É uma nova ideia de avaliação da educação superior, calcada em outra lógica, integrante de um conjunto de políticas públicas, voltados para a expansão do sistema, pela democratização do acesso, de forma que sua qualificação se integre a um processo mais amplo de revalorização da educação superior.

O SINAES contextualiza a educação superior ao mundo atual em que entre as finalidades da elaboração do saber, se insere a intervenção social, no sentido de reduzir as assimetrias sociais, propiciando condições para o estabelecimento de novas pontes de inclusão social.

Portanto, o SINAES amplia suas dimensões, objetos e procedimentos, integrando os vários instrumentos de avaliação e propondo outros. E, como tal, incorpora aos processos avaliativos todos os agentes e as dimensões sociais e todas as instâncias da educação superior. Busca assegurar as dimensões externa e interna, particular e global, somativa e formativa e os diversos objetos e objetivos da avaliação. Trata-se de um sistema e não mais de procedimentos isolados de avaliação.

A preocupação do SINAES é com a observância da qualidade necessária e também responsável da educação superior, que deve estar voltada para o atendimento da sociedade. A concepção desse sistema prevê, contudo, que os seus resultados poderão subsidiar a elaboração de políticas da educação superior para o País.

É fundamental pensar em políticas de Estado para a educação superior de maneira articulada, em sintonia com os marcos legais e o ornamento jurídico, que expressem a efetivação do direito social à educação com qualidade para todos. Tal perspectiva implica, ainda, a garantia de interfaces das políticas educacionais com outras políticas sociais.

Uma perspectiva ampla da gestão democrática da educação superior, capaz de envolver os sistemas e as instituições educativas, deve considerar os níveis de ensino, etapas e modalidades educativas, bem como as instâncias e mecanismos da participação coletiva. A gestão democrática é um importante instrumento de superação do autoritarismo, do individualismo e das desigualdades socioeconômicas. Ela deve contribuir para que as instituições educacionais, articuladas com outras organizações, participem da constituição de uma sociedade fundada na justiça social, na igualdade e na democracia.

Considerando esses fatos é que se pensa em como ocorrem a funcionalidade e a eficácia do direito à educação com o advento da Lei do SINAES em todo o contexto educacional e social.

Aliada aos processos da gestão e ao estabelecimento dos padrões de qualidade situa-se a avaliação da educação superior, com sua necessária articulação entre a ideia de avaliação formativa, os indicadores de qualidade e a efetivação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

A esse respeito, é fundamental destacar a razão de que as mudanças educacionais implementadas no País, nas duas últimas décadas, indicam a importância conferida a processos ou sistemas de avaliação como parte constitutiva da lógica das reformas, que alteram, sobremaneira, a organização, gestão e regulação da educação superior, permitindo ao Estado desencadear mudanças na lógica do sistema, as quais resultaram na naturalização da diversificação e da diferenciação das instituições educacionais e, consequentemente, provocaram enorme impacto em sua cultura institucional.

Em tal estado de coisas, a avaliação do sistema educacional adquire centralidade como estratégia imprescindível para ensejar novas atitudes e práticas, bem como acompanhar os resultados das novas competências atribuídas à gestão. Junto à garantia da qualidade da educação, os dispositivos legais indicam a avaliação como base para a melhoria dos processos educativos e, nessa direção, estabelecem competências dos entes públicos,

visando a garantir a avaliação das instituições de educação, com a cooperação dos sistemas de ensino e avaliação.

A avaliação deve, ainda, contribuir para a formação e valorização profissional. Há de ter caráter participativo, fundamentado em princípios éticos, democráticos, autônomos e coletivos. Após análise e publicação dos resultados da avaliação central, em larga escala, deverá haver definição, pelo Poder Público, nas quatro esferas de competência, de políticas públicas que contemplem diretrizes orientadoras para a correção e superação dos limites evidenciados.

De tal sorte, avaliar a formação e a ação dos professores e dos estudantes, bem como de todo o corpo universitário e da sociedade, compreende um amplo compromisso com a qualidade social da educação.

É preciso aprimorar o processo avaliativo na educação superior, tornando-o mais abrangente, de modo a promover o desenvolvimento institucional e a melhoria da qualidade da educação superior como lógica constitutiva do processo avaliativo emancipatório, considerando, efetivamente, a autonomia das IES, bem como a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Além disso, faz-se necessária maior inter-relação das sistemáticas de avaliação da graduação e da pós-graduação, na constituição de um sistema de avaliação para a educação superior.

É importante considerar, ainda, no contexto da gestão democrática, o fato de que a instituição educativa se define pelas relações sociais que desenvolve como instituição, devendo buscar o que lhe é específico (o ensino, a pesquisa, a extensão), sem perder de vista o ideal da aprendizagem como direito humano, social e democrático de todos os que a constituem.

Ante tais considerações, nota-se que a instituição é constantemente desafiada a reconhecer os saberes da comunidade, os espaços sociais e os variados agentes sociais que podem promover diálogos, trocas e transformações, tanto dos conteúdos escolares quanto da vida social.

Verifica-se, destarte, a preocupação em identificar o modo como os processos de avaliação estabelecidos em lei (SINAES), efetuados pelas IES, se utilizam e se beneficiam para alcançar a eficácia institucional do SINAES.

Assim, considera-se de importância capital envidar esforços em estudos e pesquisas acerca desse momentoso tema. Um dos caminhos é

buscar parâmetros de mensuração de desempenho e proceder à elaboração de métodos que possibilitem gerenciar a estratégia e atividades operacionais, por intermédio de indicadores de desempenho elaborados especificamente para a legislação do SINAES, como análise da eficácia da Lei nas IES.

A concepção do conjunto de indicadores que auxiliem no planejamento e no acompanhamento das ações gerenciais corresponde à etapa inicial da elaboração de qualquer sistema da gestão empresarial. Dessa forma, a elaboração de indicadores funciona como ponto de partida para qualquer ação de melhoria. Mesmo em pequenas empresas, as ações são voltadas para a melhoria.

## **1.2 Problema de Pesquisa**

Pode-se perceber, em pesquisa realizada no *site* do MEC/INEP, que houve um aumento considerável no número dos cursos de graduação no País, provocado pelo aumento de concluintes do ensino médio e a busca pelo ensino superior. Este fato conduz os órgãos competentes na área da avaliação institucional, especificamente em de autorização, credenciamento e reconhecimento dos referidos cursos, a adotarem diferentes estratégias, por intermédio de legislações, acompanhamento do funcionamento e melhoria na qualidade do ensino dos cursos das ditas instituições. Segundo Marchelli (2007), alguns textos elaborados sobre avaliação demonstram uma preocupação com o controle da qualidade das instituições de educação superior (IES), sabendo-se que o seu crescimento exacerbado e o grande número de matrículas recebidas incorriam em perda de qualidade.

Assim, a determinação das políticas públicas direcionadas ao ensino superior brasileiro, para sua autorização e/ou reconhecimento e monitoramento, tornam-se fatores fundamentais do cotidiano das instituições, cujas atividades estão intrinsecamente relacionadas à formação docente e à qualidade dos futuros profissionais.

Como se sabe, as instituições desempenham papel de importância fundamental na formação do futuro profissional. Sua contribuição no desenvolvimento social é inquestionável. No caso do Brasil, como se pode detectar pelos dados apresentados anteriormente, demonstrando um elevado

crescimento em número de cursos de graduação, é revelada a importância do segmento educacional. Assim, destacada atenção deve ser concedida a essa área, no sentido de proporcionar as condições necessárias ao seu crescimento.

Portanto, em face do período de expansão quantitativa e transformações qualitativas, bem representadas pelo aumento significativo do número de cursos de graduação nas IES públicas nas últimas décadas e pelo esforço na criação de políticas públicas com a finalidade de melhorar a qualidade da educação superior, da orientação na expansão do ensino superior, do aumento na eficácia institucional e efetividade na academia e no social, surge a necessidade da adequação e melhoria das IES nos moldes das exigências do INEP/ MEC.

Assim sendo, a implantação de processos avaliativos estabelece novas relações entre as instituições e o Estado. Questiona-se o caráter de supervisão para aferir condições mínimas de funcionamento em contraposição às estratégias mais complexas e abrangentes que permitissem análises aprofundadas, visando a identificar elementos para superação de fragilidades ou deficiências dos processos acadêmicos. Com efeito, objetivando promover a qualidade da educação superior, com origem na década de 1980, diversos países elaboraram políticas de avaliação institucional, com o objetivo pedagógico de identificar potencialidades e obter subsídios para superar deficiências.

As políticas de avaliação seguiam concepções e procedimentos diversos das políticas de supervisão da educação superior, chamada regulação, e que eram exercidas pelo Estado, visando ao estabelecimento de regras e critérios mínimos para o funcionamento de instituições. As políticas e ações de avaliação e de regulação, entretanto nem sempre são claras, e mesmo os organismos governamentais responsáveis pela regulação e avaliação se apresentam confusos quanto a este ponto. Mediante a análise dos instrumentos utilizados para avaliação do Sistema Federal de Ensino Brasileiro, pode-se perceber que, até 2004, o enfoque da avaliação utilizava abordagem mais quantitativa, classificatória, que visava a criar hierarquias de excelência e era voltada à supervisão do funcionamento das instituições. Com a promulgação da lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) (Lei n 10.883/2004), nota-se o advento de uma abordagem mais

qualitativa, que busca a compreensão dos processos e das atividades acadêmicas, identificando formas de superar fragilidades e confirmar potencialidades. Na inteligência de Perrenoud (1999), a primeira abordagem, difere da segunda que é formativa ou emancipatória.

Ante esse rol de considerações, pergunta-se: **Como avaliar a Lei do SINAES e seus resultados como instrumento de controle do Estado?**

### 1.3 Objetivos

Para responder à questão de pesquisa, o objetivo geral proposto é avaliar os resultados da Lei do SINAES como instrumento de controle do Estado.

Na lição de Richardson (2008,p.63), os objetivos específicos definem “ [...] etapas que devem ser cumpridas para alcançar o objetivo geral”. Como objetivos específicos têm-se os seguintes:

- identificar as mudanças ocorridas das IES, após o advento da Lei do SINAES;
- analisar os resultados da eficácia da Lei, considerando os indicadores do MEC/INEP; e
- apresentar argumentos para alicerçar o entendimento de que a avaliação é um meio de controle do Estado.

Em suma, esta pesquisa trata da possível automatização das relações entre avaliação e regulação e entre avaliação e supervisão, dando destaque às questões que incitem o debate coletivo em torno do SINAES, seus objetivos e sua forma de administração.

Situa-se o problema de pesquisa, que é a avaliação da existência, ou não, de legitimidade do Estado e Governo no controle, supervisão e punição da avaliação junto às IES.

Para dirimi-lo, faz-se, então, o relacionamento e o cotejamento da Teoria da Avaliação com a Teoria do Estado, em seus múltiplos pontos de vistas, para esclarecer se as avaliações decorrentes do SINAES, efetivadas pelo **Estado-Avaliador**, poderiam subsidiar atos punitivos vinculados, imediatamente, aos fins do **Estado-Regulador**. Também se faz um resgate histórico da atuação do Governo no controle e supervisão da Educação

Superior, neste caso, analisando o conteúdo das grandes reformas educacionais com origem na década de 80.

Entende-se que o referencial teórico escolhido, aliado às efetivas práticas verificadas no intervalo da pesquisa, deve igualmente permitir concluir se a gestão da Avaliação Emancipatória deve ficar a cargo do Estado e Governo ou se é recomendável praticá-la por alguma entidade fora do meio estatal. Para tanto, reúnem-se diferentes posições especializadas para justificar ou rejeitar a premissa da legitimidade ou ilegitimidade do Estado para regular, supervisionar, controlar e punir, exclusivamente, com base nas avaliações do SINAES.

Nesse âmbito, o estudo propõe avaliar os resultados da Lei do SINAES, como instrumento de controle do Estado, marcos e eficácia que regulam o ensino superior brasileiro promulgados da década de 1990.

O sistema de educação de um país está diretamente ligado ao seu desenvolvimento, pois é este que ensejará tecnologia e, por sua vez, mão de obra qualificada. Este fato pode ser comprovado na própria Constituição brasileira, que destaca a educação como um dever social e função do Estado.

#### **1.4 Delimitação da Pesquisa**

Na perspectiva de Marconi e Lakatos (2004), "[...] delimitar a pesquisa é estabelecer limites para a investigação". Diante do tema tratado a pesquisa limita-se a duas abordagens, uma teórica e outra empírica.

Na abordagem teórica, a pesquisa se limitará aos conceitos tratados na literatura especializada sobre a Lei do SINAES, as novas suposições introduzidas com o advento desses dispositivos legais.

A abordagem empírica foi realizada com os dados e relatórios do MEC/INEP, nas IES do Brasil, que disponibilizaram informações sobre a evolução da quantidade de IES; por tipo de IES; por dependência administrativa, por quantidade de alunos e por arrecadação do MEC na educação superior.

Com suporte nessas informações e com base em estudos anteriores realizados na literatura concernente ao tema proposto neste estudo, espera-se apontar melhoria na qualidade da educação superior, que venha a possibilitar as IES do Brasil enquadram-se nos padrões superiores estabelecidos pelos organismos responsáveis pela avaliação institucional. A investigação prosseguirá, aplicando-se o modelo de avaliação e acompanhando-se seus resultados, como instrumento para avaliar a legitimidade ou ilegitimidade do Estado para regular, supervisionar, controlar e punir, exclusivamente, com base nas avaliações do SINAES.

Consiste, assim, em uma pesquisa empírica que investiga fenômenos contemporâneos no contexto real das IES no Brasil em que é a fronteira entre o fenômeno a ser estudado para a análise dos resultados da Lei do SINAES, referente ao controle do Estado e analisando com evolução da qualidade da educação superior das Instituições de Educação Superior.

Esta pesquisa foi desenvolvida com os dados fornecidos pelo MEC e INEP como amostra investigativa.

## **1.5 Justificativa**

A expansão quantitativa e as transformações qualitativas ocorridas nas universidades brasileiras decorrem dos altos patamares quantitativos encontrados nos cursos de graduação. Essas transformações são acompanhadas de preocupações por parte das universidades e dos órgãos competentes na área educacional. Percebem-se a necessidade da atualização dos projetos educacionais e a real missão da universidade junto à sociedade e às formas de seu relacionamento do Estado com a Sociedade. Um consenso surge com relação à necessidade de avaliação da universidade brasileira. Segundo o MEC/PAIUB (Brasil, 1994, p.5), “A avaliação institucional das universidades é [...] reconhecida como uma necessidade de todos os setores envolvidos com a vida universitária (dirigentes, docentes, discentes, sindicatos e governo)”[...].

Portanto, justifica-se este estudo, haja vista a existência de políticas públicas, com diretrizes de educação superior e, também, de gestão das

instituições, obrigatórias ao processo de avaliação institucional, com finalidades a serem cumpridas, identificando as causas de seus problemas e deficiências do ensino dos cursos de graduação, na contemplação do caráter formativo e aperfeiçoamento dos agentes da comunidade acadêmica e da instituição como um todo, que podem e devem estar precários aos anseios dos agentes externos do entorno institucional.

Assim, torna-se fundamental a análise dos reflexos desse procedimento, com vistas a, dirimir possíveis deficiências, em busca de uma educação de qualidade.

Desta forma, serão depreendidos os fatores relacionados à preparação adequada da instituição, com vistas a se compreender os significados de suas atividades para melhorar o ensino superior e alcançar transformações no patamar de uma educação com qualidade.

No momento, pairam dúvidas sobre os caminhos da avaliação da educação superior brasileira (graduação), especialmente a respeito da sobrevivência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). É importante recordar certos debates que precederam a implantação do sistema, bem como as teses centrais deste.

Com a criação dos índices que fazem o ranque das instituições e dos cursos, o Ministério da Educação está, por, certo, tentando resolver o problema do acúmulo e do atraso de processos de autorização, reconhecimento de cursos e de credenciamento de instituições. Considerando que a lei faz preceder a cada um desses atos regulatórios a avaliação “in loco” feita por comissão de especialistas; considerando que esses procedimentos são complexos e demorados e, por isso, atrasos sucessivos acabam produzindo fortes pressões políticas; considerando que o MEC e INEP não criaram uma estrutura institucional capaz de responder adequadamente aos desafios de um grande sistema de avaliação; e considerando, finalmente, a dificuldade de produzir consensos nacionais a respeito de instrumentos, critérios e indicadores de avaliação, é, até certo ponto, compreensível que adquiram força as teses favoráveis à constituição de atalhos destinados a suavizar os compromissos do órgão avaliador.

Observam-se, então, as pressões para a obtenção de melhor desempenho e a adoção de práticas administrativas competentes no sentido de

oferecer serviços de qualidade. Além de superar todos os desafios previstos na Lei do SINAES, o gestor deve saber gerenciar os processos, a estrutura organizacional e os recursos humanos, e ainda formular políticas para estabelecer as metas propostas e transformá-las em realidade.

Percebe-se dessa forma a importância do conhecimento de indicadores para que se possa planejar adequadamente, com o uso de dados relevantes que tornem viáveis todo o processo de avaliação da educação superior, com o objetivo de fornecer informações e mecanismos que apoiam as necessidades do ensino, pesquisa e extensão, bem como a formulação de políticas visando ao aprimoramento da gestão das IES.

A avaliação existe em duas etapas: auto avaliação e avaliação externa. A primeira dessas etapas já foi concluída pelas IES, na segunda, que enseja questionamentos de ainda a não definição específica quanto à realização da avaliação externa.

A análise dos componentes desse processo é importante, pelas contribuições que pode trazer para o conhecimento sobre a avaliação da educação superior brasileira, bem como para estabelecer práticas avaliativas. Entre esses componentes podem ser ressaltados: o grau em que a cultura de avaliação já se constituiu nas instituições de ensino superior – IES; as diferenças que a sua categoria administrativa e sua organização acadêmica introduzem nesse processo e as metodologias adotadas para realizar a auto avaliação.

Andrade (2006) observa que “uma das maiores deficiências na administração de unidades de informações brasileiras é a carência de instrumentos gerenciais que permitam o levantamento e a avaliação do desenvolvimento dos trabalhos [...]. Tal asserção permite uma discussão sobre as metodologias e os instrumentos propostos e utilizados para realizar a auto avaliação, bem como os relatórios dela resultantes.

Os processos de avaliação de resultados como estratégia de gerenciamento da política educacional nas instituições de ensino superior servem também para direcionamento de investimento do MEC, sejam eles financeiros ou de natureza administrativa.

Com efeito, a análise comparativa do relatório da instituição está entre as ferramentas mais adequadas para que as IES monitorem os

resultados de sua estratégia. Isso se justifica perfeitamente, pois as IES são organizações do conhecimento, usam intensivamente tecnologias de informação e possuem uma cultura que ainda permanece, muitas vezes, enraizada em aspectos confessionais ou ideológicos. Assim, em função dessas características, as IES necessitam de uma ferramenta capaz de alinhar esses ativos intangíveis com a estratégia da instituição.

Por essas razões, optou-se, nesta dissertação, pelo uso da análise comparativa, entre outras abordagens de desenvolvimento de sistemas de administração estratégica.

## **1.6 Estrutura do Trabalho**

Além desta seção introdutória, este ensaio acadêmico, está estruturado em mais quatro partes, descritas na sequência.

A segunda seção aborda a fundamentação teórica da pesquisa, enfocando os principais conceitos e outras informações identificadas na literatura sobre a abordagem da reforma da educação superior, explorando a avaliação institucional e, mais especificamente, a auto avaliação das IES; as mudanças na estrutura e na gestão das IES, bem como o relato das exigências de um planejamento estratégico e de novas metodologias de trabalhos que permitam apontar soluções viáveis por meio das dimensões apresentadas na lei, verificando padrões na auto avaliação das IES.

A terceira trata do método, que caracteriza o estudo os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, o objeto as variáveis empregadas.

A quarta seção refere-se à análise dos dados, onde se descrevem os resultados obtidos pela pesquisa empírica e se apresentam as propostas da pesquisa.

Na última seção, relata-se as conclusões a que se chegou por meio do resultado e análise de dados, as limitações que surgiram durante a pesquisa e as contribuições e sugestões para futuros estudos.

## **2 AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL. MARCOS LEGAIS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA**

Esta seção apresenta os marcos teóricos legais e os modelos oficiais da avaliação do ensino superior, com o intuito de conhecer o tema tratado com maior profundidade e, sob alguns aspectos, com o propósito de subsidiar o desenvolvimento da pesquisa de campo e, posteriormente, a discussão dos resultados. Para tanto, discorreu-se sobre o panorama histórico da avaliação educacional, abordando-se as políticas implantadas no decorrer de sua evolução histórica, o mapeamento e as atribuições dos órgãos reguladores da avaliação do ensino superior brasileiro, a operacionalidade do SINAES nos métodos de mensuração das ditas avaliações, privilegiando suas características e desenvolvimento na qualidade do ensino superior. Por fim, discorreu-se sobre a qualidade do ensino superior no Brasil: qualidade *versus* satisfação.

### **2.1 Legislação do Ensino Superior Brasileiro**

Dois instrumentos legais são as principais normas do ensino superior brasileiro, que são a Constituição Federal, promulgada em 1988, em particular em seus artigos 207,208,213 e 218, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394, promulgada em 1996. Além destes instrumentos principais, existem diversos decretos, medidas provisórias, resoluções e pareceres do Conselho Nacional de Educação, dos conselhos profissionais e de outros órgãos, além de portarias ministeriais que são promulgadas com frequencia, com o objetivo de regulamentar as normas constitucionais e as normas da Lei de Diretrizes e Bases (LDB).

Dentre esta vasta legislação, que rege o sistema de ensino superior brasileiro, destacam-se, a Lei nº 10.861, de 14/04/2004 – DOU nº 72, 15/04/2004, que instituiu o SINAES; a Portaria nº 2.051, de 09/07/2004, DOU nº 132, 12/07/2004, que regulamenta os procedimentos de avaliação do SINAES; o Decreto Federal nº 5.773, de 09/05/2006 – DOU nº 88, 10/05/2006, que 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; a Portaria Normativa nº 40, de 12/12/2007, que instituiu o e-MEC e o Decreto nº6.303, de 12/12/2007 – DOU nº13/12/2007, que altera dispositivos dos Decretos nº 5.622, de 19/12/2005 e nº 5.773 de 09/05/2006.

De acordo com o art. 205 da Constituição Federal, a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. No art. 206, verificamos os princípios da educação brasileira:

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

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V – valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII – garantia de padrão de qualidade.

O art. 2º da LDB estabelece que a educação é “dever da família e do Estado, inspirada nos princípios da liberdade e nos ideais de solidariedade humana” e tem por finalidade: o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Em seu art. 3º, a LDB define os princípios da educação nacional, quais sejam igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, respeito à liberdade e apreço à tolerância, coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, valorização do profissional da educação escolar, gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino; garantia de padrão de qualidade; valorização da experiência extra escolar, e, vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

O art. 8º da LDB, repetindo o art. 211 da Constituição, estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios “organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”, e seu §1º atribui à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas, exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

No art. 16 da LDB, o sistema federal de ensino é formado por instituições de ensino mantidas pela União; por instituições de educação superior, criadas e mantidas pela iniciativa privada; e por órgãos federais de educação.

O art. 9º da LDB estabelece as atribuições da União na área de educação:

- I. Elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- II. Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;
- III. Prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;
- IV. Estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;
- V. Coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;
- VI. Assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade de ensino;
- VII. Baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
- VIII. Assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX. Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

A União poderá delegar as atribuições, conforme estabelecido no art. 9º, § 3º da mesma Lei, para “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”, aos Estados e ao Distrito Federal, “desde que mantenham instituições de educação superior”, O Ministério da Educação – MEC e todos os seus órgãos diretos e indiretos integram o sistema federal de ensino, juntamente com as instituições mantidas pela União e as instituições criadas e mantidas pela iniciativa privada.

## 2.2 O Conceito Legal do SINAES e suas Práticas

Em 14/04/2004, foi editada a Lei nº 10.861, prescrevendo as seguintes finalidades ao SINAES:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, nos termos do art 9º, VI, VIII e IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 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.

Referida Lei previu também que “os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior”, mas igualmente estabeleceu

que as avaliações *in loco* são obrigatórias. Isto é, a Lei diz que nenhuma de suas avaliações poderá ser dispensada. Estipulou ainda que, feita a avaliação, os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação, e que seu descumprimento pode ensejar algumas penalidades, tais como: suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação; cassação da autorização de funcionamento da IES ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos; advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior. É evidente que estas disposições devem observar o que está previsto no art. 46 da LDB, pois este determina que as penalidades somente podem ser aplicadas “*após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação*”. Fala-se da avaliação *in loco* - é bom que se registre. Não pareceu recomendável abordar-se os pontos divergentes, para não se alongar o texto além do essencial, porém será importante que o leitor analise o teor da MP, quanto à composição e fins do SINAES. Registre-se o fato de que o Decreto nº 5.773/2006, que regulamentou a Lei do SINAES, também não previu a possibilidade de dispensar quaisquer das avaliações *in loco*.

Aprovado o Sistema pela Lei nº 10.861/2004, instituiu-se o seguinte tripé avaliativo: 1- Avaliação institucional, que se opera por meio do credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior; 2 – Avaliação de cursos, que se divide nas autorizações de cursos, nos seus reconhecimentos e renovações de reconhecimentos; 3 - Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE, que avalia o desempenho dos estudantes dos cursos de graduação. Estas avaliações, em tese e *secundum legis*, devem se estruturar em estandartes definidos pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, sistematizados em instrumentos de avaliação elaborados pelo INEP. Inicialmente foi aprovado o instrumento que se aplicava a todo tipo de avaliação institucional e outro que se aplicava a todo tipo de avaliação de cursos, aprovados pela Portaria nº 300, de 30/01/2006 e Portaria nº 563, de 21/02/2006.

### 2.2.1 Panorama da Avaliação Institucional Superior

A avaliação é colocada às instituições de ensino superior como um instrumento com a capacidade de fornecer auxílio para melhoria da qualidade de seu ensino, de maneira democrática a prestarem conta da utilização dos recursos públicos, do seu desempenho e do cumprimento da missão perante a sociedade. Toda tentativa de se introduzir a avaliação nas instituições de ensino superior, no mundo ocidental, trouxe polêmicas e muitas resistências, entretanto, foi se implantando por meio de várias experiências.

Nos Estados Unidos da América, a implantação da avaliação do ensino superior já se apresenta de forma bastante consolidada. Desde o início do século XX, a avaliação foi implantada por iniciativa das próprias universidades, sem nenhuma interferência ou imposição do Estado. Inicialmente, surgiu o método de avaliação por pares (*Peer Review*) e, depois, o sistema especializado de acreditação (*Specialized Accreditation Boards*) e, até hoje, todas as instituições aderem ao processo de avaliação e acreditação realizados pelas agências regionais, autônomas e independentes.

Atualmente, o sistema estadunidense de avaliação educacional é apoiado pelo Estado e é construído com base na premissa de que a avaliação, antes de ser entendida como necessária ao governo e à sociedade, é útil e necessária a cada curso, a cada membro da universidade, a cada instituição.

Na Europa, em meados da década de 1980 e início da década de 1990, foram implementados na França, nos Países Baixos, no Reino Unido e na Dinamarca os primeiros sistemas educacionais de avaliação. A União Europeia incentiva a implantação de sistemas de avaliação e, hoje, a maioria dos países tem sistemas nacionais, e outros, como a Alemanha, possuem sistemas educacionais próprios.

O processo de avaliação nos sistemas europeus e nos EUA tem características comuns, e, em geral, essas avaliações acontecem em dois momentos: no primeiro, as instituições e os cursos realizam uma auto avaliação, identificando os pontos fortes e fracos, considerando sua missão, os objetivos e outras particularidades; no segundo momento, uma comissão, coordenada por uma agência de avaliação controlada pelo Estado, realiza a avaliação externa *in loco*. Nessa fase, os avaliadores realizam debates,

entrevistas com os alunos, com a direção, com os professores, assim como verificam os documentos acadêmicos e administrativos das IES e dos respectivos cursos, além da auto-avaliação.

Nos últimos 15 anos, nos países da América Latina, como Argentina, Chile, México e Brasil, foram implantados sistemas para avaliar suas instituições de ensino superior, valendo salientar que esses países receberam influência de reformas dos sistemas educacionais e a forte entrada do sistema educacional privado, surgindo, assim, desde a expansão do sistema de educação privado, por parte do governo, a necessidade de garantir a qualidade do ensino.

### **2.3 Direito à Educação**

É necessário nesse momento, relembrar o significado do vocábulo ‘direito’, nas palavras de Cretella Júnior:

Em uma primeira acepção, o vocábulo ‘direito’ designa o conjunto de regras jurídicas obrigatórias, em vigor no país, numa dada época. Neste caso, trata-se do direito objetivo: Direito Constitucional, Direito Educacional, Direito Civil, Direito Penal, Direito Administrativo e Direito do Trabalho.(2000, p.89).

Observa-se, entretanto que, para Di Dio (1982), precursor do Direito Educacional no Brasil, não se conseguiu chegar a um conceito único de Direito, tampouco de Direito Educacional, contudo, em sua obra Sistematização do Direito Educacional, ele conceitua o Direito Educacional como:

Direito Educacional é o conjunto de normas, princípios, leis e regulamentos, que versam sobre as relações de alunos, professores, administradores, especialistas e técnicos, enquanto envolvidos, mediata ou imediatamente, no processo ensino-aprendizagem.(1982, p.25).

Sobre tal aspecto, vale a pena também citar o conceito de Peres:

Direito Educacional é um ramo especial do Direito; comprehende um já alentado conjunto de normas de diferentes hierarquias; diz respeito, bem proximamente, ao Estado, ao educador e ao educando; lida com o fato educacional e com os demais fatos a ele relacionados; rege as atividades no campo do ensino e/ou aprendizagem de particulares e do poder público, pessoas físicas e jurídicas, de entidades públicas e privadas.(1991, p. 89)

Apesar destes conceitos, nota-se que definir este ramo da Ciência Jurídica não é uma tarefa simples, visto que tem natureza híbrida e interdisciplinar, com regras de Direito público e privado. Desta forma, Joaquim (2009), defende a existência de um direito misto, o qual tutela interesses públicos e privados. Para tanto, estabelece um conceito de Direito Educacional, que deve ser, sobretudo, contextualizado e aprimorado pelos educadores e juristas, qual seja:

É o conjunto de normas, princípios, institutos juspedagógicos, procedimentos e regulamentos, que orientam e disciplinam as relações entre alunos e/ou responsáveis, professores, administradores educacionais, diretores de escolas, gestores educacionais, estabelecimentos de ensino e o poder público, enquanto envolvidos diretamente ou indiretamente no processo de ensino-aprendizagem, bem como investiga as interfaces com outros ramos da ciência jurídica e do conhecimento. (2009, p. 190).

Com base na análise de tais elementos e na relação entre alunos, professores, responsáveis, gestores educacionais e, até mesmo, os profissionais do Direito há de se ter em mente que a legislação educacional procura qualificar as relações sociais que se encaixam nos aspectos normativos do Direito Educacional.

O direito à educação é a fonte primeira do Direito Educacional e caminha junto com a cidadania. Ele nasce com a pessoa e perdura por toda a vida, daí ser considerado um tema interdisciplinar, que apresenta diferentes concepções, como, por exemplo, direito natural, humano, à vida, fundamental, humano, social, subjetivo público e personalíssimo.

Desta forma, observa-se que o direito à educação como proteção da vida não tem limites, uma vez que é anterior e superior às mais diversas leis e precisa ser alcançado por todas as civilizações, como direito humano inalienável e fundamental.

A dimensão do direito à educação é jurídico-social, como direito fundamental, assim como dispõe o artigo 6º da Constituição Federal de 1988, qual seja:

Artigo 6º: São direitos sociais: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Consequentemente, ressalta-se que a educação, como direito fundamental, social e personalíssimo, visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho.

Neste sentido, as palavras de José Afonso da Silva (1998,p.312):

Para conseguirmos na prática esses objetivos faz-se necessário um sistema educacional democrático, em que a organização formal (via escola) concretize o direito de ensino, informado por alguns princípios com eles coerentes, que, realmente, foram acolhidos pela Constituição no art.206. É na escola que o estudante-cidadão vai cultivar a sua dignidade, para o desenvolvimento pleno de sua personalidade, preparar-se para o exercício da cidadania e qualificar-se para o trabalho, tendo a educação como meio de atingir esses objetivos.

Como se vê, pelos próprios ditames da legislação vigente, tal ramo do Direito possui caráter eminentemente social, até porque a proteção deste direito estava garantida no âmbito do Direito público, como direito fundamental, que exige, principalmente, a intervenção e ações estatais, de forma a cumprir satisfatoriamente sua obrigação constitucional.

## 2.4 A Avaliação da Educação Superior no Brasil

No Brasil, a avaliação do ensino superior, como atividade imposta pelo MEC/INEP, é extensa no centro da vivência gestor-professor-aluno-sociedade, despontando este como mediadores dessa relação e/ou veículos para instigar discussões, reflexões ou nova prática no contexto da universidade.

A avaliação institucional, mesmo tendo conceituações diferentes, e com visão voltada para a qualidade da instituição, está presente na literatura recente e nos principais projetos e documentos de avaliação das universidades brasileiras.

*A avaliação institucional é um processo de aferição da adequação do desenvolvimento de ações, que permite o autoconhecimento institucional, a correção e o aperfeiçoamento das ações institucionais.* (BELLONI, I. 1995, p.52).

*O processo de avaliação deve (...) buscar atender a uma tríplice exigência da universidade contemporânea: um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária um processo sistemático de prestação de contas à sociedade. (ANDIFES, 1993, p.1).*

*De modo global e específico, a **avaliação de uma universidade é institucional** enquanto procura levar em consideração os diversos aspectos indissociáveis das múltiplas atividades-fim e das atividades-meio necessárias à sua realização, isto é, cada uma das dimensões – ensino, produção acadêmica, extensão e gestão – em suas interações, interfaces e interdisciplinaridade. ( BRASIL, PAIUB/MEC, 1994, p.13).*

Foi no final da década de 1970, no movimento da reabertura política e da redemocratização do País, que se iniciou o interesse pela avaliação da educação superior brasileira. Naquele período, os docentes começaram a debater sobre o assunto nas IES e nas reuniões nacionais.

Nesses debates, destaca-se o início da avaliação realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) para o credenciamento e recredenciamento de programas de pós-graduação.

No interior das IES, novas tensões e discussões foram surgindo entre o Governo e as universidades e isto levou a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES) a propor, já em 1982, a realização de uma avaliação das instituições de ensino superior, dada a preocupação daquela entidade com a qualidade do ensino ministrado no Brasil. Foi instituído pela CAPES, logo no ano seguinte, o Projeto de Avaliação da Reforma Universitária (PARU).

O PARU consistia em coleta dos dados por meio de questionários e formulários, onde os discentes, docentes e gestores respondiam a questões sobre os itens relacionados com a administração, matrículas, o ensino, a pesquisa e a extensão. Concomitantemente, a Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC iniciou uma sistemática de avaliação e acompanhamento dos cursos de graduação, utilizando os moldes da avaliação da pós-graduação feita pela CAPES.

Surgiu já na segunda metade da década de 1980, criada pelo Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985, a Comissão Nacional para a Reformulação

da Educação Superior (CONAES), que tinha a atribuição de apresentar proposta para a reformulação do ensino superior.

Em 06 de fevereiro de 1986, foi criada pelo MEC, Portaria nº 100, e instalado pela Portaria nº 170, de 03 de março de 1986, o Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (GERES). Desse grupo surgiu a proposta de que a avaliação da educação superior fosse conduzida pela SESu. Pela proposta, seriam realizadas a avaliação do desempenho institucional e a avaliação da qualidade dos cursos oferecidos. Em razão, porém, das pressões por parte das associações, das federações, da comunidade universitária e outras entidades de classes, essa proposta não foi submetida ao Congresso Nacional, justificando que a proposta tinha caráter de “Centros de Excelência”.

Segundo Paul; Ribeiro; Pilatti (1992, p. 142) em 1986, o CRUB assumiu “[...] a questão da avaliação de desempenho como um compromisso social das universidades”. Então, a partir de 1987, a SESu passou a realizar eventos com o intuito de debater os problemas da avaliação.

Eventos de destaque foram o Encontro Internacional sobre Avaliação do Ensino Superior e o Seminário sobre as Perspectivas da Avaliação Institucional. Tais realizações fizeram com que o Brasil observasse as experiências e modelos de avaliação implantados no Canadá, França, Inglaterra, Japão e outros países, objetivando obter elementos para a criação de um programa de avaliação para a universidade brasileira, originando-se, do primeiro encontro, algumas sugestões, dentre os quais, o apoio financeiro por parte do MEC para realização de novos eventos, com a finalidade de dar continuidade às discussões no sentido de sensibilizar a comunidade acadêmica na aceitação da avaliação institucional.

No ano de 1988, iniciou-se, por meio da Lei Magna, em seu Art. 206, Inciso VII, a “garantia de padrão de qualidade”. A partir daí, o MEC, e várias IES, deram continuidade aos debates sobre a avaliação da qualidade da educação superior.

Algumas experiências de avaliação superior, no final da década de 1980, merecem destaque: a criação da Secretaria de Educação Superior – SESu; o Projeto Galileu; e a contratação do Projeto MEC/BID.

Percebe-se que, do final de 1989 até 1993, o movimento da avaliação da educação superior ficou ausente, entretanto, no contexto das instituições, os debates aconteceram.

Em 1991, foi criada a Comissão Interinstitucional Nacional de Avaliação, iniciativa do Conselho de Medicina, que visava a avaliar seus cursos.

Somente em 1993, o MEC reativou o movimento da avaliação da educação superior, instituindo a Comissão Nacional da Avaliação das Universidades Brasileiras e, como resultado dessa comissão, foi criado em 1994 o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB).

O PAIUB repercutiu positivamente, legitimando a cultura da avaliação nas instituições de educação superior, entretanto, o MEC não deu o devido apoio ao PAIUB, instituindo em 1995 o Exame Nacional de Cursos (ENC) – instrumento de avaliação dos cursos de graduação. No mesmo ano, foi criado o Conselho Nacional de Educação, que tinha atribuições deliberativas, normativas e de assessoramento.

Somente com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) regulou-se uma política educacional direcionada à melhoria da qualidade do ensino, estendendo-se às instituições não só direcionadas a alunos e baseadas em prova, mas também, avaliando a estrutura física, equipamentos, bibliotecas, laboratórios, dirigentes, docentes, toda a parte didática e a administração, obviamente em todos os níveis de ensino.

Outros programas foram implantados ao longo dos anos: em 1997, foi instituída a Avaliação das Condições de Ensino (ACE); em 1998 foi implantada a Gratificação de Estímulo à Docência (GED); em 2001, visando a melhorar a qualidade da avaliação da educação superior, a responsabilidade da organização e execução da educação superior foi transferida para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), surgindo o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), entretanto, essa proposta só se fortaleceu com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE estabeleceu objetivos e metas da educação superior, sob a responsabilidade do MEC, com parcerias das IES. O SINAES tinha a atribuição de promover a qualidade da educação e de auxiliar nos processos de credenciamento e de recredenciamento de IES, bem como de reconhecimento

e renovação de reconhecimento de cursos de graduação, surgindo em 2002 a Avaliação Institucional (AI).

O SINAES, em 2004, contava com o apoio do PAIUB, da AI, da ACE e do ENC como principais processos avaliativos e dos dados das IES e de seus cursos, disponíveis no Cadastro e no Censo da Educação Superior.

Apesar de todo o processo na tentativa de encontrar meios de avaliar as IES, muitos questionamentos e críticas foram surgindo. Por isso em 2003, o MEC instaurou a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA) que tinha a finalidade de “[...] analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior, e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados”. (BRASIL, 2003, p.7).

A CEA, formada com especialistas em avaliação educacional, representantes das IES, docentes, discentes, INEP e SESu, culminou na apresentação, ao Ministro da Educação, do documento “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): Bases para uma Nova Proposta da Educação Superior”, e na consequente e efetiva criação do SINAES mediante a Lei nº 10.861, em 14 de abril de 2004.

Com a Avaliação Institucional no Brasil, incluindo a reforma da educação superior, focalizando aspectos relacionados à estrutura das IES, gestão, ao seu planejamento e aos seus padrões, é apresentada a sistemática teórica do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, com ênfase nas dimensões apresentadas na Lei nº 10.861/2004, analisando como essa lei pode contribuir para uma proposta de método da gestão das auto avaliações sintonizada com a contemporaneidade.

A preocupação com a qualidade do ensino no Brasil está no cerne do debate nacional e, por conseguinte, a avaliação em larga escala ou avaliação de sistemas educacionais tem, cada vez mais, papel destacado no contexto educacional brasileiro.

No Brasil, o modo desordenado como se deu a expansão do sistema de educação superior no final do século XX chamou a atenção dos gestores e formuladores de políticas para a necessidade da aplicação de instrumentos de avaliação, destinados a assegurar níveis de qualidade capazes de

corresponder às demandas de formação profissional e de atender a critérios científicos e acadêmicos reconhecidos internacionalmente. Neste âmbito, se confrontam duas concepções de avaliação. Uma, de base quantitativa, enfatizando a mensuração de desempenhos e resultados, com o estabelecimento de uma hierarquia entre as IES e voltada principalmente para a supervisão do funcionamento institucional. A outra é de base qualitativa, buscando compreender e atribuir significados aos processos e atividades acadêmicas, bem como identificar formas para superar fragilidades e desenvolver potencialidades.

A avaliação institucional, seu debate e sua prática, se instalaram entre essas duas perspectivas, tendo como vetores a responsabilidade das instituições de ensino superior na prestação de contas à sociedade e a orientação para o aperfeiçoamento permanente no cumprimento de suas funções. Assistiu-se, de um lado, ao predomínio do controle da qualidade referenciado pelo desempenho e eficiência do sistema de educação superior e, de outro, pelo exercício da avaliação como prática constituída coletivamente e orientada para a produção da qualidade, a melhoria institucional e a formação dos agentes da educação superior. Essas perspectivas distintas se sustentam por concepções também dissimiles acerca do papel da educação superior, como partes de um conflito de posições políticas. Nesse conflito, a busca da hegemonia e de produção de resultados ultrapassa a área da avaliação propriamente dita, sendo mais do que uma simples confrontação teórica ou meramente acadêmica de grupos em disputa pela hegemonia de uma semântica.

Esse confronto se concretiza na educação superior brasileira em dois momentos principais. Na vigência da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 e da legislação posterior, a ênfase da avaliação, centrada na dimensão do ensino, recaía nos resultados, focalizando produtividade, eficiência, prestação de contas e controle do desempenho ante um padrão estabelecido. O conceito de avaliação foi reduzido, desse modo, as dimensões de supervisão e controle, com base em um processo externo de verificação de cursos e instituições, desenvolvido sem articulação com os processos institucionais internos.

Seguiu-se a aprovação da Lei nº 10.861, que instituiu o SINAES, em 2004, e que representou um ponto de inflexão na política de avaliação da educação superior brasileira. Seu objetivo era a constituição de um sistema nacional de avaliação da educação superior que articulasse a regulação e a avaliação educativa, esta última mais formativa e voltada para a atribuição de juízos de valor e mérito, tendo em vista o incremento da qualidade e as capacidades de emancipação.

Nos últimos governos, a avaliação da educação superior representa uma grande preocupação na pauta das discussões acerca das políticas públicas nacionais. Este cuidado advém da grande movimentação em torno da ressignificação do papel do Estado, que assume a função de avaliar os resultados apresentados nas diferentes esferas que compõem e o de regular ações dos vários órgãos que desenvolvem as políticas públicas e privadas (Estado como ente avaliador e regulador, centralizador de decisões e privatizador de ações).

Verifica-se que a avaliação da educação superior tende a funcionar como mecanismo de controle não somente das ações desenvolvidas pelas instituições de ensino superior, mas ainda, sobre as definições das diretrizes a serem traçadas para esse nível de ensino, o que inclui a expansão do ensino superior, a busca pela qualidade com base no prisma do mercado e as políticas de financiamento do setor.

A reforma da educação superior, com efeito, é abordada no âmbito de consolidação das reformas estruturais do Estado brasileiro, ocorrentes desde governos anteriores, até encontrar no governo atual os principais mecanismos, mediante leis, decretos, entre outros, para sua operacionalização. Com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, pela Lei nº 10.861/04, ve-se nessas medidas uma manutenção do Estado como ente regulador e avaliador, mas não o principal mantenedor do sistema de educação superior.

Torna-se evidente, então o interesse do Estado em formular políticas públicas voltadas para a avaliar a educação, na qual, em meio aos seus níveis de ensino, são apresentados com maior força elementos de um contexto de reestruturação estatal, em que a avaliação ganha posição de destaque como mecanismo de controle e regulação.

A Lei nº 10.861/04, que institui o SINAES, apresenta como definidoras da centralidade da avaliação, como regulação da educação superior, as mudanças econômicas e sociais em ritmo acelerado que se estendem às instituições educacionais por meio de reformas que atendem interesses transnacionais, em virtude da globalização da educação e, por conseguinte, de sua avaliação, uma vez que se deve levar em consideração as especificidades do lugar de dominação/subordinação ocupado num determinado momento por cada país no sistema capitalista mundial.

A avaliação, com efeito, confere enorme importância, pois como diz Barroso (2006,p.11) evidencia “a importância da regulação nos processos de recomposição do papel do Estado e na alteração dos seus modos de intervenção governativa.”

Assim, verifica-se que a instauração de sistemas avaliativos implantados pelos governos no período que se estende desde a década de 1990 traz elementos fortes dessa necessidade de regulação pelo governo em razão da importância do controle institucional e oportunidade de controle de gastos.

É relevante considerar o que exprime Dias Sobrinho: “A avaliação tem hoje um papel central a cumprir. Em virtude de sua importância como mecanismo de regulação e de impulso das transformações, ela está no centro das relações entre universidade, os governos e a sociedade” (2000, p. 08).

O SINAES foi criado com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico.

Este sistema fundamenta-se na necessidade de promover a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente de sua eficácia institucional, da sua efetividade acadêmica e social e, especialmente, do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais.

A Lei estabelece que os resultados da avaliação constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Evidencia-se, portanto, que o ponto central da análise deste trabalho está relacionado à importância da Lei 10.861/2004, que institui o SINAES e os resultados como instrumentos de controle do Estado: A responsabilidade social com a qualidade da educação superior, o reconhecimento da diversidade do sistema, o respeito à identidade, à missão e à história das instituições são princípios fundamentais do SINAES.

Os desafios do SINAES são muitos e dependem de uma implementação fiel à proposta original, favorecendo e fomentando o desenvolvimento dos processos formativos decorrentes da auto avaliação. As informações e análises qualitativas nos três pilares beneficiam a difusão de uma cultura da avaliação que não se resume à constituição de uma simples lista com o *ranking* de instituições. Embora o sistema em si não facilite o *ranking* de instituições nem o Ministério da Educação o promova, o caráter público das informações prescrito pela lei e sua divulgação não favorecem e não impedem a realização de algum *ranking* de interpretação dos resultados.

Com o SINAES, o processo de avaliação institucional firma-se paulatinamente, com uma filosofia própria, mas com a consciência de que é um processo em razão do objetivo de promover a melhoria da educação superior e envolver questões de responsabilidade social. Dessa maneira, o SINAES procura se diferenciar de avaliações anteriores, principalmente no que se refere ao envolvimento e à abrangência dos processos avaliativos.

É possível traçar um rápido paralelo entre o PAIUB e o SINAES, no qual se comprehende que o PAIUB foi o precursor da avaliação da educação e o SINAES sinaliza as decisões que podem resultar em maior qualidade, oportunidade e resultados para a educação superior.

A avaliação institucional proposta no SINAES deixa de lado a compreensão de objeto de caráter apenas burocrático e controlador para assumir uma dimensão institucionalizada e processual, marcando um ponto de partida para a análise e a reflexão acerca das reais necessidades da instituição.

Não basta, entretanto, a intencionalidade na adoção e condução dos processos de avaliação institucional, pois para formar a abordagem e concepção, é necessário que se adotem procedimentos adequados.

E é nessa contingência que se passa a refletir sobre um planejamento estratégico da Lei do SINAES; considerando o controle estatal, bem como o objetivo pretendido sendo atendido. Não se pode, então, confundir planejamento com orçamento.

Planejar é a palavra apropriada para se projetar um conjunto de ações para atingir um resultado claramente definido. O planejamento no caso deste estudo, não pode ser convencional. São necessárias medidas de resultados, ou indicadores críticos, que ajudem a medir a eficácia das estratégias de ação.

A Administração Estratégica é definida como um continuo interativo, que visa a manter uma organização como um conjunto apropriadamente integrado ao seu ambiente, (OLIVEIRA, 1994). Assim, com a Lei do SINAES, utiliza-se análise de dados obtidos pela execução do que dispõe a Lei, para a avaliação de seus resultados como instrumento de controle do Estado, no que concerne à auto avaliação das IES. A elaboração de uma avaliação do SINAES comprehende a definição de objetivos, estratégias, metodologias, recursos e calendário de ações avaliativas.

O planejamento discutido com a comunidade acadêmica deve levar em conta as características da instituição, seu porte e a existência ou não de experiências avaliativas anteriores, tais como auto avaliação e avaliação.

A avaliação das instituições de educação superior tem caráter formativo e visa ao aperfeiçoamento dos agentes da comunidade acadêmica e da instituição como um todo, quando conta com a participação efetiva de toda a comunidade interna e, ainda, com a contribuição de agentes externos do entorno institucional. Com efeito, a instituição formula, aos poucos, uma cultura de avaliação que possibilita a permanente atitude de tomada de consciência sobre sua missão e finalidades acadêmicas e sociais.

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 agentes institucionais, tornar mais efetivo vínculo da instituição com a comunidade, julgar acerca da relevância científica e social de suas atividades e produtos, além de prestar contas à sociedade,

identificando 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.

A ideia da auto avaliação é de um continuo por meio do qual uma instituição elabora conhecimento sobre sua realidade, buscando compreender os significados do conjunto de suas atividades para melhorar a qualidade educativa e alcançar maior relevância social. Então, sistematiza informações, analisa coletivamente os significados de suas realizações, desvenda formas de organização, administração e ação, identifica pontos fracos, bem como pontos fortes e potencialidades, e estabelece estratégias de superação de problemas.

A avaliação interna ou auto avaliação é, portanto, um fenômeno cíclico, criativo e renovador de análise, interpretação e síntese das dimensões que definem a instituição.

## **2.5 A auto avaliação nas Instituições de Ensino Superior**

O governo brasileiro atual demonstra certa preocupação com a melhoria da qualidade de ensino oferecido pelas instituições, com vistas à atual situação de “sucateamento” em que se encontram as instituições de ensino (IE). Tal estado se reflete no cumprimento dos Planos e Diretrizes de Governo, principalmente no que tange ao desenvolvimento científico e tecnológico do País. Os antigos instrumentos de avaliação não surtiram o efeito esperado e necessitam de alterações. Ante este fato, o governo, pela Lei 10.861, de 2004, instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, como principal instrumento de avaliação das instituições de ensino e pesquisa dentro do âmbito da reforma universitária.

Os objetivos do SINAES, de acordo com (CONAES,2004) são:

- responsabilidade social com a qualidade da educação superior;
- reconhecimento da diversidade do sistema;
- globalidade, ou seja, compreensão de que a instituição deve ser avaliada a partir de um conjunto significado de indicadores de qualidade, vistos em sua relação orgânica e não de forma isolada; e
- continuidade do processo avaliativo.

O sistema de avaliação do SINAES é composto por três tipos de modalidades diferentes, tais como: Avaliação Interna das Instituições de Educação Superior (AVALIES) – composto pela auto avaliação, realizada pelas instituições de ensino-pesquisa e pela avaliação externa formada por componentes externos e por membros da sociedade civil. A auto avaliação será realizada pelas comissões próprias de avaliação (CPA's), avaliação dos cursos de graduação (ACG) – avaliação dos cursos por meio de instrumentos e procedimentos que incluem participação de comissões externas por meio de vistas *in loco*. Avaliação do desempenho dos estudantes (ENADE) – avaliação dos estudantes no final do primeiro e no último ano do curso, com aplicação de questionário para coleta de dados amostrais.

O sistema de educação possui dois agentes envolvidos, ou seja, o professor e o aluno. Segundo Castanheira (2008) para a avaliação obtenha sucesso, é necessário que se tomem alguns cuidados, tais como: os professores deverão entender que o objetivo da avaliação é a melhoria e não a punição; e os alunos deverão ser conscientizados da importância se sua opinião, que deverá ser mais justa possível e não ser a uma prestação de contas.

Os principais requisitos para a realização de uma avaliação interna são:

- existência de uma equipe de coordenação;
- participação dos integrantes da instituição;
- compromisso explícito por parte dos dirigentes da IES;
- informações válidas e confiáveis; e
- uso efetivo dos resultados.

O objeto de análise do SINAES é relacionar estruturas, relações, atividades, funções e finalidades da IES, dentre aspectos como ensino-pesquisa-extensão, administração, responsabilidade e compromissos sociais, formação, etc - o conjunto das dimensões. A avaliação institucional é o instrumento central, organizador da coerência do conjunto. Os sujeitos da avaliação são os conjuntos de professores, estudantes, funcionários e

membros da comunidade externa, especialmente convidados ou designados. Os processos avaliativos seguem os procedimentos institucionais e se utilizam da infra estrutura da própria instituição. A avaliação institucional organiza os diversos instrumentos avaliativos de acordo com o princípio da integração. (Lei do SINAES, 2004).

De acordo com a orientação do Ministério da Educação – MEC (disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)) , são expressos requisitos da auto avaliação como condição fundamental para uma adequada implementação e bons resultados de um processo de auto avaliação, a saber:

- a) equipe de coordenação, para planejar e organizar as atividades, manter o interesse pela avaliação, sensibilizando a comunidade e fornecendo assessoramento aos diferentes setores da IES, e refletir sobre o processo;
- b) participação dos integrantes da instituição, pois o envolvimento dos agentes – por diferentes que sejam entre si – auxilia na formulação do conhecimento gerado na avaliação;
- c) compromisso explícito dos dirigentes das IES em relação ao processo avaliativo, no entanto, isto não significa que os dirigentes devam ser os principais membros das comissões instaladas. O importante é ficar evidenciado que há um apoio institucional para que o processo ocorra com a profundidade e seriedade necessário;
- d) informações válidas e confiáveis pois, sendo a informação fidedigna o elemento fundamental do processo avaliativo, sua disponibilização pelos órgãos pertinentes da instituição é prioritária. Nesse sentido, a coleta, o processamento, a análise e a interpretação de informações são essenciais para alimentar as dimensões que a auto-avaliação quer indagar; e
- e) uso efetivo dos resultados. O conhecimento que a avaliação interna proverá à comunidade institucional deve ter uma finalidade clara de planejar ações destinadas à superação das dificuldades e ao aprimoramento institucional. Para isso, é importante priorizar ações de curto, médio e longo prazo,

planejar de modo compartilhado e estabelecer etapas para alcançar metas simples ou mais complexas.

Com suporte nas diretrizes do SINAES, as atividades das etapas de desenvolvimento dos processos avaliativos em cada instituição serão desenvolvidas em sintonia com o documento de Orientações Gerais do MEC, que oferecerá às instituições – para além do núcleo de tópicos comuns – possibilidades e caminhos para a constituição de processos próprios de auto avaliação institucional.(disponível em [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br))

A avaliação institucional é condição básica para o necessário aprimoramento do planejamento e da gestão da instituição, uma vez que propicia a constante reorientação de suas ações.

Para tanto, a avaliação institucional deve ser norteada pelos demais objetivos de construir sentidos, repensar a instituição, objetivando compreender a elaboração do conhecimento e da formação humana, buscando opções para a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, fortalecendo seu compromisso social. Assim, os objetivos da avaliação institucional não devem ser apenas o de promover o conhecimento da instituição seu projeto, seu perfil e ações, mas também propor mudanças, constituindo-se, assim, num processo político-pedagógico em busca de emancipação.

Para cumprir com objetivos emancipatórios e tentar evitar traços de autoritarismo e conservadorismo, uma avaliação necessita ser diagnosticada e transformadora. Quando compreendida como transformadora, ela própria constitui instrumento dialético de avanço, de identificação de novos rumos, assumindo, assim, importância fundamental no planejamento e na gestão das organizações educacionais.

Um processo da avaliação institucional se tornará duradouro na medida em que busca a qualidade da educação superior, pois essa qualidade deve ser compatível com a filosofia institucional, com sua missão e seus valores, assim sendo, em permanente elaboração. Essa elaboração, para ser consciente, deverá, ainda, ser útil e beneficiar a todos os envolvidos, ser viável em aplicabilidade e execução, confiável e reflexiva.

A Lei nº 10.861/04, artigo 3º, estabeleceu as dimensões a serem consideradas na avaliação institucional. Nesse documento, são apresentados,

na forma de Orientações Gerais, alguns tópicos que permitem operacionalizar a avaliação dessas dimensões. Desta forma, busca-se possibilitar às IES de todo o País que, respeitando suas especificidades, procedam à elaboração de seus processos próprios de auto avaliação institucional.

As dimensões, assim como os tópicos apontados, não esgotam o conjunto de atividades/situações e questões que acontecem nas IES. Por isso, o MEC propõe as Orientações Gerais para Avaliação Institucional, a fim de que estas não devam ser consideradas um instrumento de mera checagem ou verificação ou, simplesmente, quantificação. Ao contrário, espera-se que a orientação seja vista como ponto de partida para a constituição de ampla discussão e reflexão sobre as diversas facetas e atividades institucionais.

## 2.6 Dimensões da Avaliação Institucional

As dimensões estabelecidas pela Lei nº 10.861/04, são consideradas na avaliação institucional, buscando assim possibilitar às IES de todo o País, suas especificidades, na elaboração de seus processos próprios de auto-avaliação institucional.

As Orientações Gerais dadas pelo CONAES, para a auto-avaliação estão organizadas em três núcleos:

- 1 Núcleo básico e comum – reúne 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 – corpo discente, docente e técnico administrativo.
- 3 Núcleo de documentação, dados e indicadores – são apresentados dados, indicadores e documentos que podem contribuir para fundamentar e justificar as análises e interpretações. Assim, lista-se dados, indicadores e documentos (além da possibilidade de utilização de entrevistas e questionários) não excludentes, mas complementares, sendo esperado da instituição 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.

A auto avaliação identifica as fragilidades e potencialidades da instituição nas dez dimensões previstas em lei, por isso é um importante instrumento para a tomada de decisão, de que resultará um relatório abrangente e detalhado, contendo análises críticas e sugestões, para uma adequada implementação de bons resultados.

As dimensões da avaliação institucional estabelecidas na lei 10.861/2004, são as seguintes:

**Dimensão 1** Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional.

**Dimensão 2** Política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas normas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa e demais modalidades.

**Dimensão 3** 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.

**Dimensão 4** Comunicação com a sociedade.

**Dimensão 5** Políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho.

**Dimensão 6** Organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios.

**Dimensão 7** Infra-estrutura física, especialmente de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação.

**Dimensão 8** Planejamento e avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional.

**Dimensão 9** Política de atendimento ao estudante.

**Dimensão 10** Sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

Uma avaliação institucional deve ser inteiramente neutra, descompromissada, democrática e “causadora” da autonomia institucional. Neste sentido, Oliveira (2008, p.1) propõe que, analisando o princípio da identidade institucional, quando se menciona que a universidade tem que identificar e se avaliar e adquirir valores, esta

[...] deve se enquadrar em função do ensino, pesquisa e extensão. As instituições para serem reconhecidas devem desempenhar sua função social. Têm que buscar como meio metodológico não só o ensino propriamente dito, mas trabalhar também em conjunto e com rigor todos os processos que dizem respeito à avaliação institucional.

Uma IES não possui uma realidade pronta e finalizada. Ela é compreendida nos processos e relações produzidos diariamente. Sendo uma “instituição social de caráter essencialmente pedagógico”, transfere este sentido dinâmico para a avaliação. [...] a avaliação é uma categoria imprescindível dessa produção contínua” que é uma IES. Compreender toda essa dimensão de forma crítica e holística para a “promoção de sua qualidade” é objeto da avaliação institucional (DIAS SOBRINHO, 1995, p.33,35).

## 2.7 Considerações

Foram expostos, neste capítulo, aspectos e características da legislação do ensino superior brasileiro, além do conceito da Lei do SINAES e suas práticas, com foco especial no panorama da avaliação institucional superior. Mostrou-se, também, a importância do Direito educacional, como conjunto de normas de hierarquias diferentes relacionadas ao controle do Estado.

E ainda, neste capítulo, foram apresentados aspectos da avaliação da educação superior, além da auto avaliação nas instituições de ensino superior e as dimensões da avaliação institucional na busca da qualidade da

educação superior. O próximo capítulo tratará na explicação do método proposto para o cálculo dos indicadores e sua análise.

### 3 METODOLOGIA

A metodologia, como ensina Richardson (2008), é o conjunto dos procedimentos e regras utilizadas por determinado método. Por exemplo, o método científico é o caminho da ciência para chegar a um objetivo. A metodologia compreende as regras estabelecidas para o método científico.

A metodologia é utilizada para se definir quais caminhos serão percorridos para produzir conhecimento científico. Na concepção de Vergara (1997, p.11), ciência é uma das formas de acesso ao conhecimento. Para Richardson (2008), o conceito de ciência está ligado ao método científico. Lakatos e Marconi (2004) lecionam que todas as ciências se caracterizam pela utilização de métodos científicos e que não há ciência sem o emprego de métodos científicos.

A finalidade da atividade científica é a obtenção da verdade, por intermédio da comprovação de hipóteses, que, por sua vez, são pontes entre a observação da realidade e a teoria científica, explicativa da realidade. O método é o conjunto das atividades sistemáticas e também racionais que, com maior segurança, permitem alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros – traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista (LAKATOS; MARCONI, 2004, p. 46).

Para Bufrem (2006), a metodologia é o conjunto de procedimentos utilizados pelos investigadores, que inclui estratégias, abordagens ou posições metodológicas, métodos explícitos ou não, técnicas e instrumentos de coleta de dados. Recebe uma gama variada de denominações, como metodologia, material e métodos, trajetória, estratégia, técnica ou método de trabalho, entre outras, que traduzem mais ou menos explicitamente o caminho seguido pelo investigador.

#### 3.1 Caracterização quanto ao Método de Pesquisa

Percebe-se, com isso, que a definição do método deve levar em consideração o objeto da pesquisa, o problema, os objetivos e as hipóteses do estudo.

Lakatos e Marconi (2004, p. 90-91) classificam os métodos de pesquisa em: a) **Método indutivo** – cuja aproximação dos fenômenos caminha geralmente para planos cada vez mais abrangentes, indo das constatações mais particulares às leis e teorias (conexão ascendente); b) **Método dedutivo** – que, partindo das leis e teorias, na maioria das vezes prediz a ocorrência dos fenômenos particulares (conexão descendente); c) **Método hipotético dedutivo** – origina-se da percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese; e d) **Método dialético** – penetra o mundo dos fenômenos tendo em vista sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade.

Neste estudo, busca-se verificar os resultados da aplicação da Lei do SINAES como instrumento de controle do Estado. Assim, quanto à lógica da investigação, o método de pesquisa é caracterizado como dedutivo.

### **3.2 Caracterização quanto ao Objeto da Pesquisa**

Esta pesquisa quanto aos objetivos é caracterizada como descritiva e explicativa, pois visa a descrever o comportamento do espaço de manobra do controle do Estado com a vigência da Lei do SINAES e explicar, por meio de dados coletados do MEC/INEP, variáveis associadas a vários aspectos de gestão.

### **3.3 Caracterização quanto aos Procedimentos da Pesquisa**

Os procedimentos utilizados neste estudo são: pesquisa bibliográfica, documental e análise dos dados. Para Martins e Theóphilo (2007, p. 54), a pesquisa bibliográfica é uma estratégia “[...] necessária para a condução de qualquer pesquisa científica. [...] procura explicar e discutir um assunto, tema ou problema com base em referências publicadas [...]”. Os autores acentuam ainda, que a pesquisa bibliográfica “[...] é um excelente meio de formação científica quando realizada independentemente – análise teórica –

ou como parte integrante de qualquer trabalho científico, visando à construção da plataforma teórica do estudo”.

A pesquisa documental é caracterizada pelos estudos que utilizam documentos como fonte de dados, informações e evidências (MARTINS; THEÓPHILO, 2007, p. 55). Para Marconi e Lakatos (2007, p. 62) a característica da pesquisa documental é que “[...] a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”.

Na concepção de Martins (2000), a pesquisa documental tem por finalidade unir, classificar e distribuir os documentos e todos os gêneros dos diferentes domínios da atividades humana, pois foi realizado um levantamento de informações do MEC, INEP e CNE.

Utilizou-se, ainda, uma pesquisa bibliográfica que, de acordo com Vergara (2003), é um estudo sistematizado desenvolvido com base em um material já publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, ou seja, material disponível ao público como um todo, que pode além de disponibilizar um instrumento analítico para outros trabalhos findar-se em si mesmo.

Entendem Lopes *et alii* (2006, p. 171), que uma investigação científica pode ser realizada em várias formas e etapas, com o intuito de chegar a determinado fim, de modo que a investigação seja organizada, segura, prática e verdadeira.

No desenvolvimento de toda pesquisa científica, busca-se seguir caminhos já explorados. Na lição de Vergara (2003, p. 12), o método é “um caminho, uma forma, uma lógica de pensamento”; assim, o delineamento do caminho a ser percorrido na realização da pesquisa é deveras importante para alcançar os objetivos pretendidos. Assim, nesse item, serão apresentados os métodos a serem adotados quando da execução desta investigação.

### 3.4 Estratégias de Coleta e Tratamento dos Dados

No magistério de Diehl (2004, p.71),

A observação é uma técnica que permite obter dados de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar. Ajudar ao pesquisados a identificar e a obter provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas orientam seu comportamento.

Serão trabalhados nesta investigação a análise documental e o método interpretativo, consistente em uma série de operações que visam a estudar e analisar ou vários documentos, objetivando descobrir as circunstâncias sociais, econômicas e ambientais com as quais podem estar relacionados.

Os dados secundários, oriundos das pesquisas documentais, serão analisados e organizados em relatórios e os provenientes da pesquisa bibliográfica serão analisados, interpretados e apresentados por meio da fundamentação teórica.

Esses procedimentos são fundamentalmente viáveis para garantir a qualidade dos resultados, das entrevistas, das observações, das análises dos documentos e da pesquisa bibliográfica, realizadas nos processos da pesquisa.

Para a coleta de dados, foram empregadas pesquisas documental e bibliográfica.

### 3.5 Etapas do Método de Estudo

De forma sistematizada serão apresentadas a seguir as etapas do método utilizado no estudo:

Etapa 1: Pesquisa bibliográfica - feita em livros técnicos, periódicos, especializados, *internet*, jornais, anais de congressos, jornadas de pesquisa, entre outros.

Etapa 2: Pesquisa documental - refere-se a leis e decretos relativos à educação superior, bem como, documentos coletados durante o período de pesquisa. As informações coletadas dizem respeito ao acompanhamento da sistemática da avaliação institucional nas universidades, mais especificamente nos relatórios efetuados pelo MEC/INEP e CNE.

Os dados referentes aos relatórios são oriundos da orientação do CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, seguindo a determinação legal da Lei nº 10.861/2004. Desta forma, apesar de o instrumento utilizado se encontrar numa perspectiva técnica, neo liberal, considera-se possível discuti-lo com base em diferentes visões interpretativa.

Os dados coletados por tal instrumento utilizado pela Comissão Interna de avaliação institucional são analisados estatisticamente, fazendo-se gráficos de linha que permitem perceber o desenvolvimento das IES no Brasil.

**Etapa 3:** Será a finalização da análise dos dados, realizada desde a perspectiva de realidade de cada IES dada em seus relatórios, analisando as dimensões da lei, para apresentar as contribuições da avaliação institucional no desenvolvimento da educação superior no Brasil.

Análise do estudo das leis e decretos relativos à educação e as avaliações das IES feitas pelo MEC e resultados obtidos da avaliação superior, e, por fim, a análise dos resultados da lei que propõe uma melhoria na qualidade da educação superior e o controle do Estado.

A figura a seguir mostra, esquematicamente, a estrutura do método proposto. No próximo capítulo, será apresentada a aplicação desse método com suporte nos dados ora pesquisados:

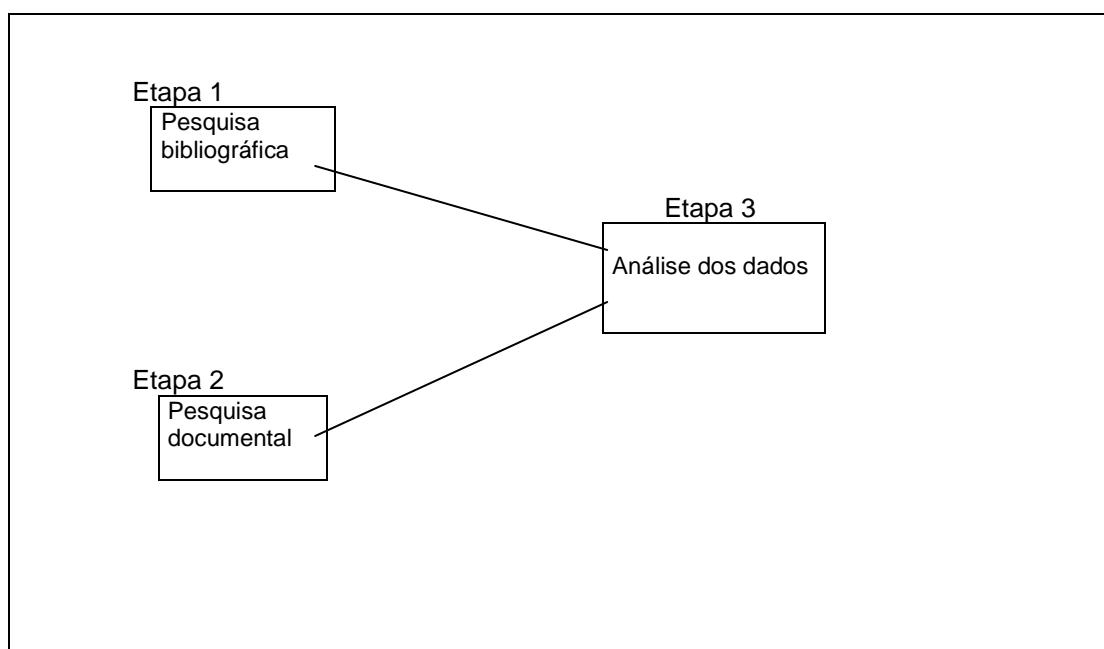


Figura 1: Estrutura do método proposto

Fonte: Elaboração própria

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo irá apresentar a aplicação da análise dos dados coletados nos capítulos anteriores. Com isso, buscou-se voltar para a avaliação da educação, onde esta ganha posição de destaque como mecanismo de controle e regulação.

### 4.1 Finalidades da Educação Superior

A educação superior, de acordo com previsão legal, art. 43 da LDB, tem por finalidade estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, a colaborar na sua formação contínua; incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive; promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber por meio do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação; suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração; estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade; e promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

Todos os tipos de instituições do ensino superior, sejam elas universitárias ou faculdades isoladas, têm estas mesmas finalidades, entretanto o aprofundamento e abrangência de suas atividades devem respeitar suas particularidades. Em seu art. 2º, inciso III, a Lei nº 10.861/2004, que institui o SINAES, estabelece que, no processo de avaliação de instituições, de cursos e

de desempenho dos estudantes, deve ser assegurado o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos.

#### 4.1.1 A Avaliação Institucional

Observam-se os termos do mais decantado especialista no tema, José Dias Sobrinho, que, ao tratar da avaliação - controle ou emancipação – sustentou a idéia de que:

[...] sob o domínio do “Estado-Avaliador” dos últimos anos, a avaliação da educação superior tem sido praticada como instrumento privilegiado de regulação. Portanto, vem exacerbando sua dimensão burocrático-legalista de controle, modelação, ajustamento e fiscalização. [...] As ações de regulação – entendidas equivocadamente como avaliação – se desenvolvem como parte essencial da agenda de modernização e privatização, em que as instituições educativas são levadas a adotar mentalidades, práticas e formas de organizações voltadas a seus interesses próprios e privados. (DIAS SOBRINHO, 2003a: p. 35).

O autor entende que, ao se tratar de avaliação, é relevante a distinção entre uma “instituição social” e uma “organização social”, pensada por Freitag (1995), pois, enquanto a primeira tem como fim o desenvolvimento dos valores da sociedade, demandando um reconhecimento público de sua legitimidade e autonomia, a segunda se caracteriza pela instrumentalidade, a lógica da adaptação dos meios ao fim particular a que visa e que “*o aspecto institucional reenvia à prioridade dos fins, o aspecto organizacional, à prioridade dos meios*” [FREITAG 1995: p. 32, DIAS SOBRINHO, 2003: p. 37]. Nestes termos, Dias Sobrinho invoca Marilena Chauí (2003), cujos escritos toma-se a liberdade de transcrever:

A reforma do estado definiu a universidade como uma organização social e não como uma instituição social. Uma organização difere de uma instituição por definir-se por uma prática social determinada de acordo com sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular. Não está referida a ações articuladas às idéias de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa, mas a operações definidas como estratégias balizadas pelas idéias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. Por ser uma administração, é regida pelas idéias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito. Não lhe compete discutir ou questionar sua própria existência, sua função, seu lugar

no interior da luta de classes, por isso, que para a instituição social universitária é crucial, para a organização, um dado de fato. [CHAUÍ, 2003].

Então, Dias Sobrinho (1995), infere que a avaliação, quando destinada à instituição social, deveria propiciar a reflexão, o questionamento e a produção de sentidos. Bem assim, quanto destinada à organização social, deveria se ajustar mais ao controle e regulação, prescindindo de qualquer exercício de reflexão e de interrogação. E acrescenta: os sentidos da eficiência, do êxito, do lucro e seus meios, como o planejamento organizacional, a administração eficaz etc., já são dados como certos e seus sentidos se completam em si mesmos a independendo de juízo e olhar externos. A seguir, mostra-se enfático quanto aos fins da avaliação:

A avaliação educativa não pode se confundir com a prestação de contas, com a mensuração e muito menos com o mero controle. Sua intencionalidade é radicalmente distinta da simples regulação. [...] e até mesmo em determinados âmbitos acadêmicos se dá o equívoco, carregado de pesadas consequências, de identificar-se avaliação com medida de controle. (p. 39).

À primeira vista, portanto, José Dias Sobrinho, que foi presidente da CEA, discorda da idéia de que a avaliação endossa a prestação de contas e o controle, contudo, retornando às transcrições do relatório da CEA, verificamos que aquela Comissão defendia estes fins, pois ali se falava de uma realidade que “*traz ao Estado a indispensabilidade da informação e da prestação de contas*” (fls 19) e também “*aparatos normativos de controle, fiscalização, supervisão, bem como os meios para implementá-los*”. (Fls. 85).

Na mesma obra acima, Dilvo Ristoff, co autor, dedicou um capítulo para coletar algumas definições de avaliação, ponderando sobre a complexidade e dificuldade de definir conceitos. Claro que foi o esforço para extrair da literatura os 13 conceitos de avaliação, reproduzidos no item seguinte. Além da síntese bem feita, porém sua contribuição deixa a impressão de que poderia ter sido mais significativa, uma vez que ocupava, à época, a Presidência do INEP; talvez por isso. Trata-se de apanhado essencialmente técnico no qual se limita a expor o ponto de vistas dos autores consultados.

Isentou-se, contudo, de formular considerações mais profundas sobre a finalidade da avaliação, como se arriscou Dias Sobrinho, ao cotejar as funções da avaliação associadas à regulação e controle.

Observam-se, portanto, os conceitos e apontamentos sobre avaliação na perspectiva de autores diversos, selecionadas por Dilvo Ristoff (2003; p. 32), *in verbis*:

- Avaliação é um processo para determinar até que ponto os objetivos educacionais foram realmente alcançados (RALPH TYLER, 1950);
- Avaliação é a coleta de informações com vistas à tomada de decisão (CRONBACH, 1963);
- A investigação sistemática do valor do mérito de algum objeto (JOINT COMMITTEE on Standards for Evaluation, 1981);
- Avaliação educacional é o estudo concebido e conduzido para ajudar o público a julgar e a aperfeiçoar o valor de algum objeto educacional (DANIEL STUFFLEBEAN, 1993 – Evaluation Models);
- A avaliação é uma atividade que tem por função alterar e iluminar a busca de objetivos programáticos (citado por ROBET FLODEN *ET AL.*, 1983 em Rationality to Ritual);
- Estudo orientado para a tomada de decisões. Seu uso deve ser proativo (para aperfeiçoar um programa) e também retroativo (para julgar o seu valor (STUFFLEBEAN, 1983);
- Estudos realizados para determinar se uma dada instituição e seus atores estão aptos a desempenhar as funções sociais para as quais foram designados (STUFFLEBEAN, 1983);

- Não existe uma maneira correta de definir avaliação, uma maneira que, se encontrada, poria fim à argumentação sobre como ela deve proceder e quais são os seus propósitos. Entendemos que as definições de avaliação são construtos mentais humanos, cuja correspondência com alguma realidade não é importante e não deve ser importante. (EGON GUBA e YVONE LINCOLN, 1989 – *Fourth Generation Evaluation*);
- Avaliação é o processo através do qual se determina mérito, a importância, ou o valor das coisas. (MICHEL SCRIVEN, 1991 – *Evaluation Thesaurus*).
- A avaliação institucional é um empreendimento sistemático que busca a compreensão global da universidade, pelo reconhecimento e pela integração de suas diversas dimensões (JOSÉ DIAS SOBRINHO, 1995- Avaliação Institucional: teoria e experiências);
- A avaliação institucional...é um empreendimento que busca a promoção da tomada de consciência sobre a instituição. Seu objetivo é melhorar a universidade. A autoconsciência institucional constitui importante subsidio para o processo da tomada de decisão, tanto em nível individual quanto em nível coletivo, da instituição como um todo, com vistas ao seu aperfeiçoamento, e tem como ponto de fundamental importância a intensa participação de seus membros tanto da forma de encaminhar a avaliação na identificação de critérios e procedimentos, como na forma de utilizar os resultados (ISAURA BELLONI, ET AL., 1995 – Avaliação Institucional da Universidade de Brasília);
- Como definimos a avaliação e que nome dar a uma avaliação específica são questões que precisam ser discutidas, clarificadas e negociadas. O que não é negociável é que a avaliação esteja baseada em dados. (MICHEL QUINN PATTON, 1997 – *Utilization – Focused Evaluation*);

- A avaliação é um processo permanente e um instrumento de aprendizagem organizacional que tem por objetivo o alcance dos objetivos (SANDRA TRICE GRAY, 1998 – Evaluation whit Power).

A esses apontamentos, toma-se a liberdade de acrescentar as posições manifestas de Silke Weber e Hélgio Trindade. A primeira sustenta que “*a avaliação necessariamente não subsidia ou conduz à regulação, embora forneça elementos importantes que possam justificar algum tipo de intervenção regulatória.* (WEBER, 2008: p. 313). Já o segundo, ao proferir conferência sobre o tema, indicou que “*a avaliação institucional também propicia instrumentos para garantirmos que o sistema privado de educação superior cumpra os seus objetivos. Este sistema cresceu muito e com ele a possibilidade de darmos um salto qualitativo no ensino superior brasileiro.*” (TRINDADE, 2006). Pelo que se vê, Hélgio Trindade, que foi presidente da CONAES, defende a avaliação como “mecanismo de supervisão” para garantir “*que o sistema privado (...) cumpra os seus objetivos...*”. Nestes termos, avaliação pode ser definida como a busca do conhecimento para a compreensão dos fenômenos educacionais e a solução dos seus problemas; pela sua utilidade e credibilidade; e pode ser definida como a aplicação de métodos da pesquisa na solução de problemas específicos de uma área [STUFFLEBEAN, 1971; GLASS e WORTHEN, 1971 e VIANA 2000, *apud* BOCLIN 2005].

#### 4.1.2. Os Efeitos do SINAES

É necessário fazer um exame do antes e depois do SINAES, para que tenhamos uma noção do grande desafio com que este sistema e seus gestores se deparam, para inferirmos se terá ocorrido uma pretensão do SINAES dar conta de seus processos.

Neste sentido, as tabelas que seguem apresentam uma evolução da quantidade de instituições de educação superior; de mantenedoras de instituições de educação superior nos últimos anos e de matrículas, por tipo de IES. Os dados que se selecionam na sequência, primeiro revelam a multiplicidade de tipos de manutenção, privada com fins lucrativos e sem fins

lucrativos, assim como a pública. Esta gama de possibilidades de manutenção do ensino, por certo, traz características diferenciadas quanto às tratativas do Poder Público e do mantenedor, não sendo razoável dar tratamento igual ao mantenedor sem fins lucrativos e aquele que possui ânimo de lucro, por motivos que dispensam comentários. Igualmente seria pouco recomendado tratar o mantenedor sem fins lucrativos, “particular em sentido estrito”, do mantenedor sem fins lucrativos de natureza confessional e filantrópica, ou mesmo comunitária. Apenas para demonstrar as diferenças, vejamos os tipos de mantenedores que existem atualmente nos cadastros do MEC até julho de 2009:

- Pessoa Jurídica de Direito Privado - Com fins lucrativos - Associação de Utilidade Pública;
- Pessoa Jurídica de Direito Privado - Com fins lucrativos - Sociedade Civil;
- Pessoa Jurídica de Direito Privado - Com fins lucrativos - Sociedade Empresarial;
- Pessoa Jurídica de Direito Privado - Com fins lucrativos - Sociedade Mercantil;
- Pessoa Jurídica de Direito Privado - Com fins lucrativos - Sociedade Mercantil ou Comercial;
- Pessoa Jurídica de Direito Privado - Com fins lucrativos - Sociedade Simples;
- Pessoa Jurídica de Direito Privado - Sem fins lucrativos – Associação;
- Pessoa Jurídica de Direito Privado - Sem fins lucrativos - Associação de Utilidade Pública;
- Pessoa Jurídica de Direito Privado - Sem fins lucrativos – Fundação;
- Pessoa Jurídica de Direito Privado - Sem fins lucrativos – Sociedade;
- Pessoa Jurídica de Direito Público – Estadual;
- Pessoa Jurídica de Direito Público – Federal;
- Pessoa Jurídica de Direito Público – Municipal;
- Pessoa Jurídica de Direito Público Interno – Estadual;
- Pessoa Jurídica de Direito Público Interno – Federal;
- Pessoa Jurídica de Direito Público Interno – Municipal.

Observa-se como estes tipos de manutenção se expressam em números, cujo setor privado foi agrupado apenas pelas finalidades lucrativa e não lucrativa, enquanto as instituições públicas são agrupadas por dependência administrativa:

**Tabela 1. Números de IES, por tipo de manutenção**

Mantenedores, por Personalidade Jurídica	Jul/2009
<b>Privadas - Com fins lucrativos</b>	1.052
<b>Privadas - Sem fins lucrativos</b>	1.196
<b>Particular – sem especificar</b>	5
Total de Mantenedores Privados	<b>2.253</b>
<b>Público - Estadual</b>	91
<b>Público - Federal</b>	93
<b>Público – Municipal</b>	81
Total de Mantenedores Públicos	<b>265</b>
<b>Total de Mantenedores</b>	<b>2.518</b>

Fonte: Cadastro das Mantenedoras, INEP, atualizado em 16/07/2009.

O caso é que o SINAES não cuida destas diferenças em suas avaliações. Todas são tratadas de forma semelhante. Quando muito, as especificidades do mantenedor são consideradas no momento da regulação ou nos casos de dificuldades financeiras. Ou seja, o sistema confere tratamento igual para entes desiguais, na forma, características e finalidades. Se é verdadeiro que o ensino deve possuir as mesmas condições pedagógicas independentemente do tipo de mantenedor, também é certo que na avaliação não está em jogo apenas o pedagógico, pois há que se levar em conta natureza, missão, vocação e trajetória da IES, incluindo sua relação com o meio. Foi o que recomendou o CNE no Parecer 66/2008:

[...] ponto que requer esclarecimento, em função do caráter dos processos avaliativos conforme concebidos pela Lei do SINAES, é o significado do termo avaliação como fundamento de atos autorizativos iniciais, como os atos de credenciamento. Como a Lei do SINAES se refere à avaliação como processo que, portanto diz respeito à trajetória de instituições e cursos, é evidente que o conceito não se aplica propriamente às verificações realizadas para fins de credenciamento, que levam em conta projetos

educacionais a serem implantados e, além disso, deveriam responder a questões diferentes daquelas que são endereçadas nos processos de avaliação de instituições e cursos em funcionamento.[...] Naturalmente, o credenciamento de novas IES deve ser visto como ato complexo que pressupõe a análise integrada dos projetos institucionais e dos projetos para a oferta de cursos O superiores, visando à qualificação do conjunto das IES.

No mesmo sentido, a tabela seguinte apresenta a evolução do número de IES, por dependência administrativa, também para evidenciar o cenário do parque institucional brasileiro antes e após o SINAES/2004, de tal forma que o crescimento constante demonstra que o atual parque era previsível. Logo, a logística e eventual impossibilidade de operar as avaliações do SINAES não deveriam constituir surpresa aos seus gestores.

**Tabela 2 - Evolução do Número de IES, por Dependência Administrativa.**

ANO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
<b>1980</b>	<b>882</b>	56	53	91	682
<b>1981</b>	<b>876</b>	52	78	129	617
<b>1982</b>	<b>873</b>	53	80	126	614
<b>1983</b>	<b>861</b>	53	79	114	615
<b>1984</b>	<b>847</b>	53	74	111	609
<b>1985</b>	<b>859</b>	53	75	105	626
<b>1986</b>	<b>855</b>	53	90	120	595
<b>1987</b>	<b>853</b>	54	83	103	613
<b>1988</b>	<b>871</b>	54	87	92	638
<b>1989</b>	<b>902</b>	54	84	82	682
<b>1990</b>	<b>918</b>	55	83	84	696
<b>1991</b>	<b>893</b>	56	82	84	671
<b>1992</b>	<b>893</b>	57	82	88	666
<b>1993</b>	<b>873</b>	57	77	87	652
<b>1994</b>	<b>851</b>	57	73	88	633
<b>1995</b>	<b>894</b>	57	76	77	684
<b>1996</b>	<b>922</b>	57	74	80	711
<b>1997</b>	<b>900</b>	56	74	81	6689
<b>1998</b>	<b>973</b>	57	74	78	764
<b>1999</b>	<b>1.097</b>	60	72	60	905
<b>2000</b>	<b>1.180</b>	61	61	54	1.004
<b>2001</b>	<b>1.391</b>	67	63	53	1.208
<b>2002</b>	<b>1.637</b>	73	65	57	1.442
<b>2003</b>	<b>1.859</b>	83	65	59	1.652
<b>2004</b>	<b>2.013</b>	87	75	62	1.789
<b>2005</b>	<b>2.165</b>	97	75	59	1.934
<b>2006</b>	<b>2.270</b>	105	83	60	2.022
<b>2007</b>	<b>2.281</b>	106	83	61	2.032
<b>2008</b>	<b>2.252</b>	93	82	61	2.016

Fonte: MEC/INEP, disponível em <http://www.inep.gov.br>.

Ante esses números, o desafio do Poder Público, gestor do sistema, se mostra teratológico, pois este avanço demonstra uma lógica irresoluta até mesmo pela Estatística. Veja-se que caso se usasse a função "tendência" para projetar a evolução para 2010, com base nos dados do Censo da Educação Superior/2008, incluídos nesta tabulação, identificar-se-ia ligeira retração, o

que evidentemente não se confirma diante dos números atuais, pois já existem cerca de 2.800 IES neste momento.

Outro fator relevante são as matrículas, tabuladas a seguir por dependência administrativa, reiterando a dessemelhança entre o aluno de uma IES pública e privada e, nestas, sob as múltiplas formas de lucro e/ou finalidades bonitárias (confessionais, comunitárias e filantrópicas).

A quantidade de alunos é de suma importância para o SINAES, pois impacta nas dimensões corpo docente e Infra estrutura, em especial. Mais uma vez, a intenção de apresentá-los é para demonstrar que sua evolução, entre os quatro anos anteriores ao SINAES/2004 e os anos posteriores, possuía uma constante que deveria ter sido considerada na logística dos processos avaliativos e regulatórios.

**Tabela 3. Matrículas na ES, por dependência administrativa da IES, 2000-2007.**

	Matrículas nas Mantenedoras Privadas com fins lucrativos	Matrículas nas Mantenedoras Privadas sem fins lucrativos	Matrículas em Públicas	Sem Informação	Total Alunos Matriculados 2000-2005
<b>2000</b>	324.578	1.433.058	887.026	49.583	2.694.245
<b>2001</b>	396.896	1.639.501	939.225	55.132	3.030.754
<b>2002</b>	506.360	1.873.483	1.051.655	48.415	3.479.913
<b>2003</b>	630.080	2.084.269	1.136.370	36.303	3.887.022
<b>2004</b>	725.637	2.226.688	1.178.328	33.080	4.163.733
<b>2005</b>	831.447	2.394.385	1.192.189	35.135	4.453.156
<b>2006</b>	936.486	2.499.041	1.239.119	-	4.674.646
<b>2007</b>	1.244.347	2.365.042	1.270.885	107	4.880.381
<b>2008</b>	-	-	1.273.965	-	5.080.056

Fonte: Cadastro das Mantenedoras/INEP e Censo da Educação Superior/INEP 2008.

Neste caso, é necessário fazer novamente uma projeção até 2015, e observar que há uma curva em ligeiro acento nos próximos cinco anos, a partir de 2008, e depois se teria um declive, embora mantendo certo avanço. Outra vez, porém, a realidade parece contrariar esse exercício estatístico, pois a considerar a população potencialmente universitária, conforme tabela seguinte com dados de 2007, não parece provável essa retração ou mesmo uma situação estacionária.

**Tabela 4. Diferença entre a demanda pelo ensino superior e a oferta**

<b>Concluintes do ensino médio (fluxo)</b>	<b>1.909.630,00</b>
<b>Pessoas de 17 a 40 anos, com ensino médio, que não estudam (estoque)</b>	<b>20.179.687,00</b>
<b>Demanda pelo ensino superior (fluxo+estoque)</b>	<b>22.089.317,00</b>
<b>Vagas oferecidas pelo ensino superior</b>	<b>2.823.942,00</b>
<b>Ingressos no ensino superior</b>	<b>1.808.970,00</b>

Fonte: Dados da PNAD/IBGE e do Censo da Educação Superior, tabulados pelo Observatório Universitário na NT n° 89, Distribuição dos estratos sociais das Classes "C" e "D" dos novos ingressantes potenciais na educação superior. Set/2009. Disponível em [WWW.observatoriouniversitario.org.br](http://WWW.observatoriouniversitario.org.br).

Percebe-se com os dados acima que, antes do SINAES, no atual momento e mesmo as expectativas de crescimento no futuro breve, inclina-se à convicção de que o Poder Público não sabe para onde vai, e talvez não saiba mesmo o que faz com o SINAES. A propósito, peço vênia para invocar Dyson (1992) que, ao falar da *"importância de ser imprevisível"* no âmbito da investigação científica, destacou os "eventos não projetados" e os "eventos não controlados", citando Tolstói no caso da Guerra entre russos e franceses, na qual Napoleão, *"em sua atividade esse tempo todo era como uma criança que se senta numa carruagem, segura as rédeas e imagina que está fazendo o veículo se mover"*. E nisto de comparar, Dyson (1992) cita como exemplos os capitães dos parques industriais que achavam que podiam administrar o problema da produtividade; os líderes do sistema político achavam que podiam administrar os problemas da pobreza; os dirigentes da saúde achavam que podiam administrar o problema das doenças infecciosas. Será que os gestores do SINAES acham que podem administrar seus problemas?

A avaliação da educação superior foi tratada na LDB de forma discreta e abstrata, não se definindo claramente a instância competente para operar seus processos. Às competências da União em matéria de avaliação, já mencionadas, também instituiu o *"processo regular de avaliação"* vinculado aos atos regulatórios, e que, após um prazo para saneamento de deficiências 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 descredenciamento. (Art. 46).

Seria razoável sustentar que o CNE é, nos termos da Lei nº 9.131/95 e LDB/96, a instância cabível para a supervisão da educação superior, o que compreende os atos de avaliação conduzidos pelo Estado-Avaliador. Essa falta de definição, porém, da instância competente deu ensejo para que o Poder Executivo, em 2001, providenciasse modificações nas competências do Colegiado por meio da Medida Provisória nº 2.216-37/2001, o que viria sustentar a ceifada final por meio do Decreto 5.773/2006, quando então foram suprimidas todas as competências para se manifestar sobre processos de oferta de cursos superiores de graduação, deixando-lhe apenas os processos para ingresso e permanência de IES no SFE, entre outros de menor importância regulatória.

Nessa arena de poderes ativos, desativados e enfraquecidos, são inegáveis a força econômica envolvida nesse campo e o interesse do Executivo pelo seu controle absoluto, pois apenas com taxas de avaliação para os processos regulatórios de cursos (reconhecimento/renovação) e IES (recredenciamento), no primeiro ciclo do SINAES (2007/2009), estima-se que o INEP teria arrecadado cerca de R\$ 393.531.250,00, se computados os números da ES revelados pelo Censo INEP/2008, multiplicados, em cada caso, pela taxa de avaliação básica (R\$ 6.960,00) prevista na Lei nº 10.870/200416 e pela taxa do ENADE, no valor de R\$ 35,00, conforme tabulação a seguir.

**Tabela 5. Arrecadação do MEC na Educação Superior com taxas de avaliação.**

<b>Tipo de Avaliação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valores*</b>
<b>IES</b>	2.252	R\$ 15.673.920,00
<b>Cursos de Graduação</b>	24.719	R\$171.044.240,00
<b>ENADE-Concluíntes</b>	800.318	R\$ 28.011.130,00
<b>ENADE-Ingressantes</b>	5.080.056	R\$177.801.960,00
<b>Valor Total supostamente arrecadado</b>		<b>R\$393.531.250,00</b>

Fonte: Sistema e-MEC, Cadastro das Instituições e Cursos de Educação Superior e Sinopse do Censo da Educação Superior/2008. \*multiplica-se o nº de IES, de Cursos ou de alunos pela respectiva taxa.

No conjunto de todas as avaliações do SINAES (avaliação de cursos, institucional e ENADE), o MEC teria considerável arrecadação. Obviamente, os números podem estar superestimados ou subestimados,

porém, em tese, o valor procede, pois ele considera as obrigações das IES e alunos de solicitarem suas avaliações e pagarem as respectivas taxas legais.

Portanto, isso conduz a se acreditar que a regulação e o controle do Estado se tornam imprescindíveis nessa arena; porém supervisionar, fiscalizar ou avaliar este conjunto é impossível, como bem ressaltou o Diretor de Regulação da Educação Superior, da SESu/MEC, no 6º Encontro de Instituições de Ensino Superior do RJ, que ocorreu em 12/04/2010. Afinal, se está a falar de 33.000 processos em um intervalo de três anos (ciclo do SINAES). E, nisto de alijar, enfraquecer ou esvaziar os poderes das demais instâncias do processo deliberativo, o MEC, talvez atraído pelas cifras envolvidas na educação superior, e o poder político que isso lhe confere, desconsiderou o fato de não dispor de *know-how*, nem de potencial humano, para este volume de processos, tampouco tecido intelectual e vivência acadêmica de seus gestores.

Esta estimativa considerou os 28.000 cursos e as 2.800 IES constantes dos Cadastros do MEC e a necessidade, segundo a Portaria 1/2001, de se protocolizar no Ciclo do SINAES (2007/2009) pelo menos um processo de reconhecimento/renovação dos cursos ou de recredenciamento. Como os dados são de 2008, fizemos um arredondamento para 30.000 cursos e 3.000 IES.

#### **4.2. O Controle do Estado**

A Lei nº 9.131/95, no seu art. 7º, diz que: O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

Tendo em vista que este estudo pretende situar a avaliação como meio de controle do Estado, convém apresentar a posição de alguns estudiosos sobre esse poder que o Estado possui de intervir no meio social e de legitimar essa atuação para conseguir um bem maior, que seria a própria estabilidade social das instituições/organizações, públicas e privadas.

Ao considerar as finalidades do SINAES, quanto à avaliação emancipatória, diagnóstica, construtiva, pedagógica, e toda gama de adjetivos

que possa ter, o problema deste trabalho é essa avaliação vinculada automaticamente à regulação e também à legitimidade do Estado para usar os resultados das avaliações do SINAES para o controle e punição das estruturas educacionais. De fato, tem-se visto que a avaliação, após a edição do Decreto nº 5.773/2006, que *dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos superiores no SFE*, se tornou indissociável das demais funções em destaque. O próprio Decreto criou essa associação “necessária”.

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino.

§ 1º A regulação será realizada por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de educação superior e de cursos de graduação e seqüenciais.

§ 2º A supervisão será realizada a fim de zelar pela conformidade da oferta de educação superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável.

§ 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. (destacamos)

Diz-se que supervisão é o mecanismo pelo qual o Poder Público visa a assegurar, via controle e fiscalização, o cumprimento de padrões oficialmente estipulados, cuja adequação é *conditio sine qua* para a manutenção de sua chancela oficial. Pelo ângulo do Direito Público, diz-se que a atividade de supervisão é manifestação do poder de polícia, já que é uma prerrogativa de Direito Público que permite à Administração Pública restringir liberdades e propriedade em favor do interesse coletivo [MAGNO FEDERICI, 2009].

As dimensões da verificação e de controle são insuficientes para garantir a qualidade em IES ou fomentar a sua melhoria permanente, tornando necessário que a regulação estabeleça uma interface com outro processo, mais propício à elaboração da qualidade: a avaliação. É necessária a existência de avaliação contínua que considere a totalidade das dimensões envolvidas nas IES, dos seus programas e cursos de formação, bem como das demais atividades por elas desenvolvidas. [MARTINS, 2005, *apud* MENEGHEL, *et alii.*, 2006].

Já regulação é compreendida como a intervenção do Estado do domínio econômico, organizando a atuação dele mesmo e dos particulares, mediando a ponderação entre interesses em tensão, ajustando e modificando condutas com vistas à correta atuação. Regulação é expressa por um conjunto de leis, valores, hábitos que mediram a relação com o regime de acumulação e mantêm a coesão social. [BOYER; SAILLARD, 1995].

Consoante Dallari (2003) o Estado tem como finalidades proporcionar a defesa, a ordem, o bem-estar e o progresso aos grupos sociais e que este poder seria tipificado como poder político, incondicionado e preocupado com assegurar sua eficácia e sem qualquer limitação e o Poder do Estado como poder jurídico, nascido do direito e exercido exclusivamente para a consecução de fins jurídicos. E esse poder se manifesta mediante a regulação e o controle, por intermédio dos quais o Estado procura maximizar os benefícios em relação aos custos criados por esta restrição da liberdade.

Enquanto a lei define as políticas públicas, à regulação cabe garantir a sua implementação por força do art 174 da CF/88, segundo o qual se infere que Regulação é a intervenção do Estado do domínio econômico, organizando a atuação dele mesmo e dos particulares, ajustando e modificando condutas com vistas à correta atuação, inclusive no campo da educação superior.

Regulação e controle são, portanto, funções associadas e típicas do Estado. O que é, porém o Estado, como entidade que tudo pode? A expressão *estado* vem do latim *status*, de *stare* - ficar em pé - ideia implica passividade, imobilismo em oposição à ação, ao movimento. O uso da expressão "Estado" é amplo, pois, para a Filosofia Política, significa o conjunto organizado das instituições políticas, jurídicas, econômicas, sob um governo autônomo e ocupando um território próprio e independente [DUROZOI e ROUSSEL, 1999].

As teorias dos Estados mais modernos citam, de forma uníssona, o Estado-leviatã, na perspectiva abstrata de Thomas Hobbes, mas que já foi substituída pelas instituições reais criadas pela vontade humana para regular as relações sociais e que se tornam complexas em virtude das forças produtivas, distinções sociais e desigualdades entre os indivíduos e grupos. Isto é fundamental para o entendimento da educação como estratégia de intervenção na sociedade pelo Estado, seja para "criar tipos de homens", seja o controle ideológico [BRANDÃO, 1977].

Invocando Locke (1978), observa-se que ele compreendia o poder político possível quando os homens se achavam ante um acordo, que pendia a favor do povo, ao contrário de Hobbes, cujo contrato pendia a favor do Estado. Embora as teses de Hobbes e Locke, ou mesmo de Rousseau, possam, atualmente, ser objeto de ampla discordância, quanto à origem do poder político num pacto social estabelecido entre os homens, visando ao bem comum, também é questionável a tese de que Marx sustentaria que o Estado é apenas uma organização defensora dos interesses da classe que domina economicamente a sociedade. A ideia da formação da *vontade coletiva*, visando a uma ordem social, deriva da tese de Antonio Gramsci, que, ao explicitá-la, reportou-se a Maquiavel, recuperando o papel do partido político denominado por ele de “Príncipe Moderno”, unificador, reformador intelectual e moral que sobre um povo disperso, despertando e organizando sua vontade coletiva”. [GRAMSCI, 1984]

Consoante informação de Coutinho (1994), Marx e Engels asseveraram que:

O poder político do Estado moderno nada mais é do que um Comitê para gerir os negócios comuns de toda a burguesia [...]. O poder político é poder organizado de uma classe para a opressão da outra’. [...] Mas, ao falarem em ‘poder organizado para a opressão’ e ao insistirem na natureza burocrática do pessoal do Estado, indicam que a materialidade institucional do Estado se limita – ou se expressa preponderantemente – nos aparelhos repressivos e burocrático executivos. Está assim formulada a essência da concepção ‘restrita’ do Estado: esse seria a expressão direta e imediata do domínio de classe (‘comitê executivo’), exercido através da coerção (‘poder de opressão) destacamos).

Não se pode prescindir, também, da visão de Kelsen (2000,a), para quem o Estado é um Poder Jurídico, oriundo do Direito e exercido para a consecução de fins jurídicos, que predominam nos elementos do Estado. Em adição, pode-se mencionar, ainda, Diniz (1991) que, entre outros, estruturou a Teoria Negativa da Soberania, defendendo a noção de que o conceito clássico de soberania é causador de males diversos e tem de ser substituído. Para ambos, o Estado presta serviço público.

Mais recentemente, Chauí (1995) sustentou que o Estado deve ser compreendido como uma solução que as sociedades complexas encontraram para suas diferenças, conflitos e contradições, como um poder separado da sociedade cuja função é dirigi-la, comandá-la, arbitrar conflitos usando, inclusive, a força.

No entendimento de Burdeau (2005) o Estado é a institucionalização do Poder; é poder abstrato não afetado pelas modificações que atingem os agentes, pois ele entende a ideia da ordem como o fundamento essencial do poder. A finalidade do Poder o liberta da arbitrariedade das vontades individuais; e seu exercício obedece a regras que limitam seu perigo. O poder é essencial para o Estado, ele é o próprio Estado como expressão, não havendo distinção nítida entre poder de império e soberania. Nesse sentido, Jellinek (2002) conclui que num Estado plenamente desenvolvido e em situação normal o poder dominante está adstrito à característica de poder jurídico. Para ele, o conceito de poder do Estado está contido no conceito de ordem jurídica.

O fato é que não existe Estado sem lei que imponha um estado de obediência. Essa é uma verdade incontestável, o que pode ser discutido, porém, é o quanto de obediência o Estado impõe, sendo esta uma das condições que diferenciam os Estados mínimos e máximos. O Estado brasileiro nunca foi discreto em sua atuação, antes, é um Estado onipresente e onisciente em todos os campos de atuação da Sociedade. Assim, as liberdades concedidas via Constituição Federal, muitas vezes, possuem a mensagem sublinear para dizer que ali também há controle do Estado, como pertinentemente foi analisado por Goffredo Telles nas suas inflexões sobre liberdade e direito. [MORAIS, 2000].

Percebe-se então que, pela óptica de vários teóricos, o controle, a supervisão e a verificação constituem ferramentas típicas e inalienáveis do Estado. Passa-se agora a analisar esse controle quando direcionado à punição de caráter educativo e pedagógico.

#### 4.2.1 O Estado como Articulador Global

Haja vista o papel do Estado, como articulador global, ele deve buscar a convergência de interesses internos da sociedade e, sobretudo,

promover a sociedade civil por meio de ações que visem a minimizar e, até mesmo, erradicar as diferenças econômicas, sociais e a solidariedade social.

Aparece, com efeito, a figura da responsabilidade que, no âmbito deste trabalho, estará direcionada para o foco do Direito Educacional, principalmente no âmbito das instituições de ensino superior.

Desta forma, buscando o sentido original da expressão responsabilidade social para as IES, é expresso que “este conceito está associado à noção de uma IES que se propõe a ser digna de seus aliados”, entendendo por aliados todos aqueles envolvidos na relação de ensino e no processo de educação-aprendizagem.

Vale dizer também que, ao se pensar em responsabilidade social, começa-se a destacar o compromisso social das instituições, trazendo impacto direto nas universidades brasileiras, haja em vista a observância de que o Estado, na sua função de garantidor, eleva a educação ao nível dos direitos sociais fundamentais e alcança todos os estabelecimentos de ensino ou entidades educacionais, a família, a sociedade, conforme os artigos 6º e 205, da Carta Magna.

Consequentemente, em virtude desta garantia educacional e das políticas para a educação, tais como a Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, LDB) de 1996, ganham importância as políticas institucionais e se avulta, novamente a questão da responsabilidade social, uma vez que, em virtude da ideia de compromisso social das instituições, tem impacto na formação moral e intelectual, não se limitando apenas à elaboração e ao desenvolvimento do saber e promoção de valores.

A educação superior desempenha funções de caráter ético e político e possui a função pública pertinente à responsabilidade social, na medida em que deve identificar as demandas prioritárias e intensificar a participação de todos os seus agentes na socialização e aplicação dos conteúdos às necessidades cotidianas da sociedade.

É pertinente observar que as universidades podem exercer um papel importante na medida em que socializa as competências necessárias para a constituição de uma sociedade mais justa e contribuir para uma melhor qualidade de vida, considerando em vista que a educação é um bem público e não se pode olvidar que esta abrange os processos formativos desenvolvidos

na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais, assim como estabelece o artigo 1º da Lei de Diretrizes e Bases.

#### 4.2.2 O SINAES e a Responsabilidade Social

Desta forma, percebe-se que o uso da expressão responsabilidade social não significa apenas uma transformação de terminologia, mas sim uma dicção acompanhada de um enfoque político, na medida em que, de acordo com o contexto social em que se vive e as presentes mudanças educacionais que se enfrenta, implica uma atenção maior para a importância da educação a fim de que garanta a sustentabilidade do Planeta e, consequentemente, o progresso social.

Analizando-se, entretanto, as finalidades da educação superior, definidas no artigo 43 da LDB, vê-se que reafirmam a tese de que a educação superior tem função social, contém em seu núcleo o conceito de responsabilidade social, em decorrência do estímulo ao conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestando serviços especializados à comunidade e estabelecendo com esta uma relação de reciprocidade (artigo 43,VI, LDB).

Até mesmo a Declaração Mundial da UNESCO, sobre a educação superior, manifesta que a educação é um serviço público voltado para a missão social de promoção humana, sendo o ápice do sistema educacional.

Consequentemente, com o avanço na legislação educacional que se presencia, vale dizer que a Lei nº 10.172/2001, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE), demonstra maior engajamento, na medida em que estabelece as diretrizes, objetivos e metas para a educação superior, com base em um diagnóstico de dados quantitativos documentados.

É plausível mencionar, também, a Lei nº 10.861/2004, a qual institui o Sistema da Avaliação da Educação Superior, SINAES e que estabelece a avaliação externa da IES, considerando, entre outros aspectos, a contribuição relativa à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa da

memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP).

Mediante tais análises e considerações, é possível observar, entretanto que a responsabilidade social, principalmente nas instituições de ensino superior, relaciona-se a projetos pedagógicos de ensino, pesquisa e extensão e que, assim, apresenta uma visão sobre a importância da estratégia da gestão acadêmica e administrativa. Convém acrescentar que, além dos agentes envolvidos com a educação superior, toda a sociedade deve se envolver, a fim de que se obtenha êxito com as novas medidas que se propõe na educação brasileira, porquanto as políticas públicas são as determinantes das diretrizes que visam a intervir na realidade que se pretende mudar.

A responsabilidade social faz parte de uma nova concepção de sociedade da qual as IES não poderiam ficar alheias, já que os meios de que dispõem justificam a sua importância no desenvolvimento social.

#### 4.2.3. A Lei do SINAES e o Controle Burocrático do Estado

Conforme já analisado, o direito à educação não é apenas um direito social e constitucionalmente garantido. É necessário observar que, modernamente, tal direito adquire contornos de um “direito da personalidade”, na medida em que o conhecimento é uma necessidade do ser humano.

Esse direito liga-se à identidade da pessoa, pois a sua violação traz diversos prejuízos ao indivíduo, à família e, consequentemente, prejudica toda a sociedade de uma forma geral.

Na visão de Joaquim, o direito da personalidade vincula-se ao direito à educação como valores fundamentais, que se revelaram no processo histórico, mais precisamente no terceiro milênio como proteção da vida e da dignidade humana.

Com efeito, corroborando tais posicionamentos, tem-se as palavras de Bittar:

O direito à educação carrega em si as características dos direitos da personalidade, ou seja, trata-se de um direito natural, imanente, absoluto, oponível erga omnes, inalienável, impenhorável, imprescritível, irrenunciável [...] não se sujeitando aos caprichos do Estado ou à vontade do legislador, pois trata-se de algo ínsito à personalidade humana desenvolver, conforme a própria estrutura e constituição humana. (2004. p. 158).

Como já mencionado, quando o direito personalíssimo da educação é violado, acarreta prejuízos àqueles envolvidos nas relações jurídico-educacionais, portanto, a proteção jurídica desse direito, no âmbito educacional, é uma necessidade indispensável do ser humano.

O direito à educação, embora permaneça presente na esfera do Direito Público, também se encontra no rol do Direito Privado, como direito da personalidade, no sentido de que a educação é um direito à vida e necessidade básica para o ser humano. Vale lembrar que ninguém pode ter uma vida digna no mundo globalizado, sem o mínimo de educação, que é atributo ou qualidade de uma pessoa pelo fato de pertencer ao “gênero humano”.

Ante tais posicionamentos e argumentos, a tutela dos direitos da personalidade é indispensável, pois no contexto do direito educacional, a educação é uma necessidade básica do ser humano, inclusive é um direito do cidadão ser educado. Ressalta-se que um povo educado tem mais consciência social e de cidadania e, por sua vez, de responsabilidade social, que é o foco principal deste texto.

Mediante a análise de que a educação é um direito social, que deve ser garantido e preservado, na medida em que a sua violação pode acarretar toda uma comoção e problemas sociais, é preciso observar que há um crescente interesse dos diferentes setores da sociedade civil e o apoio da Constituição Federal, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9394/96), pela questão da responsabilidade social, que é mais abordada e ocupa espaço nos debates das instituições universitárias, ainda mais com o advento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES – Lei nº 10.861/2004).

De certa forma, a lei do SINAES e outros aspectos que se observa em relação à melhoria da qualidade na educação e sua expansão tem o objetivo principal de incrementar a sua eficácia institucional, na medida em que

visa a um aprofundamento dos compromissos e da responsabilidade social das IES.

Nesta medida, em decorrência da centralidade da educação nos processos de transformação social, a responsabilidade social se consubstancia no comprometimento das IES com novas perspectivas de vida com base na realidade e nas demandas de seu entorno. Consequentemente, tais instituições devem se comprometer com a formação de profissionais aptos e dispostos a romper com as barreiras da injustiça social, do descaso em relação ao meio ambiente e da estagnação que distanciam o País da Modernidade e compromisso com as gerações futuras.

Deve-se ter em mente, portanto, é que, em virtude daquilo anteriormente exposto, o papel de uma IES deve ultrapassar os limites da sala de aula, na medida em que deve dar exemplos de cidadania, contribuindo, desta maneira, para a formação de uma sociedade sustentável, que se preocupa com as consequências de suas ações.

Por fim, há de se observar que uma instituição responsável, atuante, além de contribuir para a formação de cidadãos comprometidos e atentos ao meio em que vivem mediante uma educação de qualidade, deve ter um contato com seus funcionários, na medida em que realiza uma seleção transparente, oferecendo oportunidade a todos em igualdade de condições. Já no que tange à relação das instituições de ensino superior com a comunidade, a responsabilidade se traduz no respeito aos valores, costumes e crenças locais e, sobretudo, investindo em melhorias sociais, por meio de apoio material e de serviços e projetos comunitários, serviços e atos estes que, certamente, contribuirão para o desenvolvimento e, desta forma, cumprir o seu papel no contexto social onde se encontra.

É com base em tais observações que os progressos são tímidos, no entanto, já demonstram uma mudança nos parâmetros na educação brasileira, sobretudo no que tange ao ensino superior, que é o objeto deste trabalho.

A responsabilidade social focada no direito educacional pode ser materializada de formas diversas, como, por exemplo, programas governamentais, assim como Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência – PIBID, o Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, e, até mesmo o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, que

analisa as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes. O processo de avaliação leva em consideração aspectos como ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, gestão da instituição e corpo docente.

Observa-se, sob esse aspecto, que tais políticas voltadas para a educação possuem um papel fundamental, na medida em que funcionam como meio para a implantação e desenvolvimento de práticas educacionais que visam, sobretudo, ao desenvolvimento da pessoa humana e, consequentemente, ao progresso social como um todo.

Tais medidas contribuem para a evolução da sociedade, na medida em que, além de assegurar o direito à educação, promovem a sua ampliação e também uma articulação entre a educação, a escola e os sistemas estaduais, municipais, distritais e nacionais.

Em outra perspectiva, poder-se-ia promover uma ação do poder público na destinação de recursos financeiros e formação de recursos humanos especializados para atuação nas áreas da gestão de políticas educacionais e formação de docentes.

Pode-se, ainda, promover a capacitação de professores e a disseminação de conhecimentos sobre educação, fortalecendo o diálogo entre a comunidade acadêmica, os gestores das políticas nacionais de educação e os diversos agentes envolvidos no processo educacional.

Nesse âmbito, o SINAES, como ferramenta do Estado, como Sistema pensado pelo Estado, operado pelo Estado e por ele imposto à comunidade acadêmica, parte de uma deontologia da avaliação já consolidada, inserida como meio para atividade fiscalizadora e controladora do Estado. Na qualidade de ferramenta para propiciar seu funcionamento, tanto a avaliação como a fiscalização ou a verificação sedimentam-se, teoricamente, nos conceitos de burocracia estatal, de Hegel e Weber. Se é verdade, porém, que os pressupostos de uma avaliação isenta estão baseados em teorias pensadas fora do aparelho do Estado, o mesmo não é possível dizer em relação à supervisão e à fiscalização estatais, duas irmãs siamesas do conceito de Estado, pois não existe Estado sem a mecânica burocrática [HEGEL, 1997b]. Ou, ainda, que é essencial a ferramenta da burocracia pública na condução do funcionamento do Estado e da Sociedade [WEBER, 1985].

A burocracia, portanto, significa o aspecto eficiente, rápido e competente do que outras formas históricas de administração, sendo a maneira

[...] mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas espécies de tarefas (...) Toda nossa vida cotidiana está encaixada nesse quadro. [WEBER, 1998, BEZERRA DE CARVALHO, 2005].

É inegável que o SINAES atende a todos os requisitos da mecânica burocrática weberiana, seja pela hierarquização dos seus agentes, seja pela sistemática de seus instrumentos e relatórios. Ressalve-se que não se está aqui defendendo o viés maléfico da burocracia, pois o próprio Weber ressaltou seus benefícios, sem descuidar de eventuais desvirtuamentos. Em verdade, estamos apenas sustentando que a avaliação, a serviço da fiscalização do Estado, está inserida na mecânica burocrática estatal, e, como tal, não pode prescindir de seus efeitos benéficos e maléficos. Assim, a defesa para que o Estado possua meios de controle é endossada, inclusive, por forjadores da avaliação contemporânea, pois, segundo Hélvio Trindade (2004):

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

Em síntese: a avaliação da educação superior é pré-condição para assegurar que a autonomia não isole as instituições autônomas dos controles do Estado e da sociedade, como se educação fosse um bem privatizável por entes públicos ou privados. Por outro lado, se internamente qualquer instituição de educação superior deve assegurar autonomia da comunidade em face dos seus mantenedores.

Fala-se, pois, de avaliação como forma de controle do estado, sem olvidar que o enunciado acima expressa o pensamento do presidente da CONAES, à época da Comissão que definiu as linhas mestras do SINAES. Nestes termos, observada a avaliação em seu caráter burocrático e

burocratizante, convém ressalvar que ela, como ferramenta da supervisão do Estado, não é coisa dos dias atuais, como se resgataram, na sequência, alguns meios de o Estado perseguir e fomentar a melhoria na educação superior, e que aos poucos foi ajudando a formular a idéia de inspeção-avaliação-fiscalização-supervisão neste nível de ensino. De tal maneira, serão encontrados múltiplos significados para o termo, mas todos com os mesmos propósitos: a melhoria das condições institucionais e de ensino patrocinadas pelo olhar atento do Estado- fiscalizador. Nos diversos períodos dessa análise de qualidade, que se traduzirá nos estandartes, os significantes análogos a termos como “bom”, “regular” e “ruim” irão variar de acordo com os padrões sociais, acadêmicos, morais e éticos vigentes ao seu tempo.

É observado que a avaliação idealizada dentro do aparelho do Estado, embora contando com assessoria de gente da academia, pública e privada, conduzida e operada pelo Estado, possui intima relação com seu poder de controle, supervisão e, portanto, com seu poder de império para punir e, com isso, moldar condutas desejáveis. Passemos à análise sumária desse poder de punir que o Estado possui como forma de educar os seus cidadãos. E para demonstrar que essa prática do Estado-regular de controlar fortemente a educação superior não é coisa dos dias atuais, segue um resgate, com origem nas grandes reformas educacionais, de disposições normativas que davam base a essa conduta.

Implementa-se, então, um programa de avaliação institucional do ensino superior, mas ainda há muito a ser melhorado, redefinido e redirecionado. Observa-se que é preciso conjugar mais e melhorar a avaliação, hoje estabelecida nas IES, bem como passar de uma avaliação em sentido amplo, rica em dados que sinalizam para o conjunto, para uma avaliação em sentido restrito, focando o institucional, definindo indicadores, valendo-se, todavia, de todas as contribuições, de todas as pesquisas e de todas as fontes de informação.

#### **4.3 Considerações**

Ante os dados explanados nesse capítulo, pode-se perceber que, dos direitos sociais, o direito à educação foi aquele que recebeu com maior

acuidade a devida regulamentação. Pela legislação, comprehende-se que educação é item essencial ao Estado Democrático de Direito.

Cabe aos especialistas em avaliação, portanto, em parceria com organismos da educação e os profissionais envolvidos, planejar, executar e analisar o processo de avaliação, e não permitir que a avaliação institucional se transforme em somente mais um conjunto de quadros e gráficos de dados quantitativos para a comunidade acadêmica e a sociedade, ficando ausente a análise qualitativa.

A maioria das leis, no que concerne ao direito à educação, dá destaque especial à participação da comunidade por meio de conselhos para garantir a eficácia da lei.

Existe legislação constitucional e infraconstitucional bastante suficiente no que diz respeito ao direito à educação; a par de todas as prerrogativas do Estado em suas funções, está intrinsecamente ligado à força e ao poder de controle social.

A finalidade desse capítulo foi apresentar dados reais no que tange aos resultados obtidos por avaliações nas IES, e o controle do Estado após o advento da Lei do SINAES.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A pesquisa teve por objetivo avaliar a Lei do SINAES e seus resultados como instrumento de controle do Estado.

Com base na revisão teórica, definiu-se a forma de sua representação, com os dados coletados do MEC/INEP, sobre a evolução das IES, e utilizados na pesquisa, com a finalidade de verificar os impactos do advento da Lei do SINAES na “automaticidade” entre avaliação e regulação e entre avaliação e supervisão.

O objetivo deste foi avaliar a Lei do SINAES e seus resultados como instrumentos de controle do Estado.

Como os objetivos específicos são os passos para se chegar ao objetivo geral, este foi sendo alcançado à medida que, no decorrer da dissertação eles foram atingidos da seguinte forma: foram expostas várias legislações educacionais, bem como discussões após o advento da Lei do SINAES, identificando as mudanças ocorridas, considerando os indicadores do MEC/INEP, apresentando argumentos pelos quais se entende que a avaliação da educação superior é um meio de controle do Estado. Podendo verificar a existência da preocupação nos processos de avaliação estabelecidos na Lei do SINAES, efetuados pelas IES, que se utilizam e se beneficiam destes, para alcançar a eficácia institucional do SINAES.

Consta-se, com os dados aqui coletados, que a avaliação, no sistema brasileiro, não possui independência em relação à regulação. Isso porque os processos de avaliação só ocorrem quando as Instituições precisam solicitar um processo de regulação, seja de oferta de cursos ou institucional, para ingresso e permanência no sistema de ensino, ou seja, a avaliação é efetivada para uma finalidade regulatória, situação em que o Estado se apodera do discurso da qualidade para executar objetivos que estão muito além do sentido educacional, embora se possa considerá-lo de forma acessória. Atualmente, essa constatação se reforça, pois os relatórios das comissões do INEP não são mais publicados fisicamente por esse Instituto, de forma independente; feita a avaliação e liberado o relatório, ele é inserido no Sistema e-MEC, que, como já

se frisa, é o sistema de fluxo dos processos regulatórios, segundo as “sagradas escrituras” do MEC, ora inscritas na Portaria Normativa nº 40/2007.

Os teóricos do sistema nacional de avaliação, inclusive os que compuseram a CEA/2003, como educadores e acadêmicos, pouco atentaram para o fato de que a Avaliação, delineada naquele instante, seria operada pelo Estado. E talvez fugissem mesmo da compreensão dos membros da CEA as consequências desse fato, pois o Estado, pelo próprio imobilismo e oposição à ação, conforme ressaltaram Durozoi e Roussel (1999), não modificaria sua natureza e comportamento clássicos, adaptando-se aos nobres fins da avaliação; antes, modificaria e adaptaria esta aos seus fins e tradicionais práticas.

Foi possível identificar, contudo, o fato de que, mesmo os pensadores da educação não chegaram ao consenso quanto aos fins da avaliação, alguns admitindo que ela deve e pode subsidiar o controle do Estado, ou que pode e deve estar associada à regulação e supervisão; já outros assumem posições diametralmente opostas. Em qualquer caso, alguns especialistas, profundos conhecedores do funcionamento do Estado e do Governo, como Guia (2010), têm recomendado a “*mobilização dos gestores do Ensino Privado para fazer frente à inoperância do que é hoje o sistema educacional do país*”, alertando que “*nenhum setor é hoje tão regulamentado como o setor educacional*”.

Instado a falar sobre o tema, o presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES), Rodrigues (2010), sustentou que “*O MEC nunca desempenhou um papel tão forte de regulação como nessa administração*”. Inclusive, esta entidade chegou a formular expediente ao Ministro da Educação, em 08/02/2010 recomendando várias alterações no sistema deliberativo vigente, entre as quais se destacam (1) a irretroatividade das normas, para que os critérios de avaliação sejam aplicados somente no ciclo seguinte; (2) o IGC como referencial e não como indicador de qualidade, empregado como justificativa para o indeferimento de pedidos de autorização de cursos; (3) exigência de mestres e doutores em desobediência à lei e em número impossível de ser atingido; (4) regime de trabalho regulado em portarias que disciplinam de forma diversa a LDB; (5) instrumentos singulares de avaliação e desrespeito ao princípio da identidade e diversidade de IES e

cursos; (6) representação na CONAES, CNE e CTAA, de forma paritária entre segmento público e privado etc. Algumas foram acatadas pela CONAES, conforme expresso no Ofício Circular INEP nº 48, de 13/05/2010.

Do Estado, por todas as razões, teorias e análises aqui reunidas, não se deveria ou poderia esperar outra atitude se não a de assumir a avaliação como uma de suas ferramentas regulatórias, de controle, supervisão e fiscalização das estruturas educacionais, personificando o “Estado-avaliador”, como ressaltou Dias Sobrinho (2003). Ao Estado-regulador interessa que a avaliação seja feita pelo Estado-avaliador; não interessa ao Estado-regulador a avaliação emancipatória, mas sim a avaliação de regulação. Exemplo concreto disso é o teor e a orientação às comissões de avaliação, contidas no art. 15 da Portaria Normativa 40/2007: “Art. 15. A Comissão de Avaliadores procederá à avaliação *in loco*, utilizando o instrumento de avaliação previsto art. 7º, V, do Decreto nº 5.773, de 2006, e respectivos formulários de avaliação”.

Por sua vez, a comunidade acadêmica brasileira( mantenedores, educadores, acadêmicos, docentes e discentes), experimenta, atualmente, um sistema de avaliação que consagra sua “automaticidade” com o sistema de regulação, fenômeno à primeira mão rejeitado pelos forjadores da avaliação, no âmbito do qual a avaliação educativa se distingue do mero controle, ou, em outro entendimento , separam-se claramente as funções de avaliação e de regulação.

Haja vista a supressão das etapas processuais inerentes ao aperfeiçoamento do processo, ao processo regular conforme preferiu a LDB, tais como diligências e outras medidas saneadoras e corretivas, torna-se transparente a necessidade de aperfeiçoar a pauta da agenda regulatória vigente, de modo a claramente obedecer, desde o ponto de vista doutrinário, aquilo que foi prescrito como princípios a serem observados no sistema de avaliação, assim como do ponto de vista do trâmite e dos conteúdos do material que chega ao MEC para deliberação, os fundamentos inscritos na Lei nº 10.861/2004.

E esse campo de visão - limitado, tecnicista e burocrático - faz com que as autoridades circunscrevam suas decisões à letra da lei, porque não possuem o itinerário preciso para dar à norma sua adequada interpretação, à

luz da flexibilidade inspirada pela LDB e mesmo pelas práticas consuetudinárias, pois a educação é regida muito mais pelo costume, do que pela lei, muito embora a mesma LDB incentive romper com as coisas consagradas e buscar o novo, a experimentação. Acrescente-se a isso o fato de que a Constituinte só delegou à União competência para editar “normas gerais” da educação, a ser complementada e suplementada pelos respectivos sistemas de ensino. Esse caráter de norma geral, no entanto, se perde na profusão de normas regulamentares, que entram no ínfimo detalhe do objeto regulado, ao ponto de estrangulá-lo.

Como, no entanto, ponderou DaMata (2009) “*tudo, no Brasil, é juridicamente estrangulado*”, mostrando que, pelo menos a Antropologia comprehende a identidade e a liberdade no Brasil, legalmente cerceadas. Como ressaltou Goffredo Telles Junior, [MORAIS, 2000: fls 129], uma norma não é nunca um imperativo isolado, indiferente ou contrário à ordenação, do meio ou setor em que ela vigora. O imperativo não entrosado com essa ordenação ou que se lhe oponha, é mandamento avulso, adiáforo ante a normalidade estabelecida, ou em conflito com ela e, portanto, não pode ser tido com norma. É um imperativo não normativo. É um mandamento, mas não é uma norma.

Por suposto, o ordenamento educacional, em vigor, editado no âmbito do MEC com o propósito de regulamentar, complementar ou suplementar a LDB, é, como ressalta o autor, um mandamento, mas possivelmente não atenda à taxonomia necessária para classificá-lo como “norma”. Daí se poder classificar as normas decorrentes do SINAES como um imperativo jurídico, desvinculadas de valores acadêmicos, educacionais e pedagógicos; atendem ao Direito, mas não dialogam com a Educação.

Pode-se concluir, entretanto, que, para o êxito de tais medidas, é indispensável que todos os agentes sociais estejam comprometidos, na medida em que se fiscalizam o cumprimento das leis educacionais, a destinação dos recursos financeiros e, também, o diálogo entre comunidade social e acadêmica

Notou-se, portanto, o alcance dos objetivos iniciais do trabalho, podendo ser avaliado os resultados da Lei do SINAES como instrumento de controle do Estado, e assim trazer reflexões a respeito da avaliação das IES como posição de destaque no mecanismo de controle do Estado.

Este ensaio não tem a pretensão de esgotar o tema, pois se limita a apresentar o assunto para algumas reflexões futuras, sobre a necessidade de avaliar as legislações pertinentes à regulação do setor de sua atuação, além de conhecer a sua prática, para que os momentos de avaliação sejam transformados em processos emancipatórios, que identifiquem possíveis fragilidades, apontando caminhos para superá-las, bem como fortalecer as potencialidades das IES e da sociedade em que se insere a instituição.

Espera-se, também, que outros estudos questionem a legitimidade do Estado- Regulador na condução da avaliação, na conveniência de o Estado ser o gestor da avaliação. Estas pesquisas seriam de grande valia, pois testariam a comunidade acadêmica na articulação de outra forma de conduzir a avaliação educacional fora do Império do Estado, fora de seus aparelhos e da discricionariedade inerente aos agentes públicos, e que, de fato, surja uma tendência de regulação cooperativa entre União, estados, municípios, distrito federal, e a iniciativa privada.

Estado de Direito e Democracia só se fazem viáveis se forem consideradas todas as suas relações com a sociedade. A comunidade deve alcançar um nível de educação e de amadurecimento que lhe permita, além de obter dos gestores públicos os serviços necessários ao seu bem-estar, que tenha também condições e autonomia para escolher seus administradores e representantes, controlar a qualidade e ajudar para a boa gestão pública.

## REFERÊNCIAS

AFONSO. Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2000.

ANDIFES. **Uma proposta de avaliação das Instituições de Ensino Superior.** Florianópolis, ANDIFES, 1993.

ANDRADE, N. A. (Organizador); AGUILAR, A. M.; MORAIS, E. M.; PEREIRA, R. C. M.; FONSECA, V. R. **Planejamento governamental para municípios.** 2. reimpr., São Paulo: Atlas, 2006.

BELLONI, Isaura. “A função social da avaliação institucional”. **Avaliação**, Campinas, v.3, nº34, 1998.

BELLONI, José Angelo. **Uma Metodologia de Avaliação da Eficiência Produtiva de Universidades Federais Brasileiras.** Tese - Florianópolis, 2000 Disponível em: <http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/1757.pdf> Acesso em 22 de ago. de 2008.

BELLONI, I.; BELLONI, J. A.; BORGES, M.M. e SOBRAL, D.T. Avaliação institucional da Universidade de Brasília. In: BALZAN, N.C. E DIAS SOBRINHO, J. (orgs.), **Avaliação institucional: teoria e experiências.** São Paulo, Cortez, 1995.

BITTAR, Eduardo C. B. **Ética, educação, cidadania e direitos humanos:** estudos filosóficos entre o cosmopolitismo e Responsabilidade social. São Paulo, SP: Manole. 2004.

BRANDÃO, Themístocles. **Teoria do Estado.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 1977.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. **Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. MEC/PAIUB. **Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras.** Brasília, MEC, 1994.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de ensino Superior. Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES:** bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior. Brasília: MEC/SESu/CEA, ago 2003. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) Acesso em: 22 de ago. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).** Brasília: Inep, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação- Portal SiedSup. **Consulta de cursos.** Disponível em: <http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/curso.stm> Acesso em 23 de ago. de 2009

\_\_\_\_\_. **Relatórios Estatísticos do Censo da Educação Superior.** Disponível na internet: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 30 de julho 2010 b.

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Educação Superior.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/index>.Acesso em: 30 de julho 2010.

BRASIL. UNESCO. Documento para política de mudança e desenvolvimento no ensino superior. **Educação Brasileira**, Brasília, 17 (34): 153-221, 1º sem. 1995.

BUFREM, L. S. **Metodologia**. Curitiba, 2006. Slide 39. Mestrado em Contabilidade UFPR. Disciplina: Metodologia da pesquisa científica.

BURDEAU, Georges. **O Estado**. São Paulo: Ed. Martins Fortes. 2005.

CARVALHO, A. B. **Burocracia e educação moderna: uma leitura a partir de Max Weber**. in: BEZERRA DE CARVALHO, Alonso; FONSECA BRANDÃO, Carlos da. (Org.). *Introdução à Sociologia da Cultura: Max Weber e Norbert Elias*. São Paulo: Avercamp, 2005.

CARVALHO, Gláucia M. G. de. “Responsabilidade social no ensino superior privado: alguns elementos para reflexão”. **Revista Estudos**, Brasília, v. 23, n. 34, p. 55- 58, 2005.

CARVALHO, Guido Ivan. Apresentação. In: **SEMINÁRIO DE DIREITO EDUCACIONAL,1**, 1977, Campinas. **Anais...** Campinas, SP: UNICAMP/CENTAU,1977.

CASTANHEIRA, Ana Maria Porto, COELHO, Abílio Ribeiro, GACLIARDI, Marcos Vinícius. **Avaliação Institucional**: ações consolidadas na graduação. São Paulo. Editora Mackenzie/MACKPESQUISA, 2008.

CHAUI, Marilena. **Espinosa**: uma filosofia da liberdade. São Paulo: Editora Moderna, 1995.

\_\_\_\_\_. A Universidade Pública sob nova perspectiva. São Paulo: **Revista Brasileira de Educação**, St-dez. n° 24, 2003.

COUTINHO, Carlos Nelson. A dualidade de poderes: Estado e revolução no pensamento marxista. *in: \_\_\_\_\_ Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez, 1994.

CRETELLA JR, José. **Direito Administrativo Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2000.

DaMATTa, Roberto. "Os Verdadeiros Filhos do Brasil". **O Globo**. Rio de Janeiro: 16 dez 2009. Caderno Opinião.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2003.

DI DIO, Renato Alberto Teodoro. **Contribuição à sistematização do Direito Educacional**. Taubaté, SP: Imprensa Universitária; Universidade de Taubaté, 1982.

DELORS, Jacques. **Educação, um Tesouro a Descobrir**. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Disponível em: [www.unesco.org/images](http://www.unesco.org/images) Acesso em: 02 de julho de 2010.

DEMO, Pedro. **Ciências Sociais e Qualidade**. Porto Alegre: Artmed, 1985.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação Institucional**: teoria e experiências. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. **Avaliação: Políticas Educacionais e Reformas da Educação Superior**. São Paulo: Editora Cortez. 2000.

DIEHL, Astor Antônio. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas**: métodos e técnicas /Astor Antônio Diehl e Denise Carvalho Tatim. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à Ciência do Direito**. 3<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

DOMINGUES, Maria José Carvalho de Souza; SILVEIRA, Amélia. (coordenadoras). **Gestão do ensino superior: temas contemporâneos.** Blumenau: Edifurb, 2008.

DUROZOI, Gerard; ROUSSEL, André. **Dicionário de Filosofia.** Campinas. Editora. Papirus. 1999.

DYSON, Freeman. **De Eros a Gaia:** o dilema ético da da civilização em face da tecnologia. São Paulo. Editora. Beste Seller.1992.

FEDERICI GOMES, Magno. Supervisão e avaliação da educação superior. Brasília: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos - RBEP**, v. 90, n° 225. 2009.

FREIRE, Paulo. **Política e educação.** 5.ed. São Paulo. Cortez. 2001.

GARCIA, Maurício. **A polêmica da qualidade no ensino superior.** Disponível em: [http://www.mgar.vet.br/mgPdf/2006\\_05\\_PolemicaQualidade.pdf](http://www.mgar.vet.br/mgPdf/2006_05_PolemicaQualidade.pdf) Acesso em 15 de set. de 2009.

GASPARETTO, Agenor. **Avaliação institucional:** processo doloroso de mudança; experiência da UESC, Ilhéus, Bahia. Disponível em: <http://www.cappf.org.br>. Aceso em 25 de ago. de 2009

GIL, Carlos Antônio. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo. Atlas. 2002.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo. Atlas. 1999.

GRAMSCI, Antonio. **Il nostro Marx.** Sergio Caprioglio (org.). Turim. Einaudi. 1984.

GUIA, Walfrido dos Mares. III Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular. Florianópolis. **Olhando para o futuro:** visões da educação brasileira para os próximos dez anos. 15-17 abril 2010.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da Filosofia do Direito.** (tradução: Orlando Vitorino). São Paulo. Editora Martins Fontes. 1997.

INEP-MEC, Ação Educativa, Unicef, PNUD (coordenadores). **Indicadores da qualidade na educação** – São Paulo. Ação Educativa. 2004.

JELLINEK, Georg. **Teoria General del Estado.** Cidade do México: Fundo de Cultura Econômica. 2002.

JOAQUIM, Nelson. **Direito Educacional Brasileiro:** História, Teoria e Prática. Rio de Janeiro. Editora Livre Expressão. 2009.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito.** São Paulo. Martins Fontes. 2000a.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** São Paulo. Martins Fontes. 2000b.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica.** 4. ed. São Paulo. Atlas. 2004.

LOBO, Clever Eduardo Zuin. **Avaliação Institucional:** um estudo comparativo entre duas universidades. Dissertação Universidade Católica de Campinas, 2006. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br>. Acesso em: 22 de ago. de 2010.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo Civil.** São Paulo. Nova Cultural, Coleção Pensadores. 1978.

LOPES, Jorge *at alii*. **O fazer do Trabalho Científico nas Ciências Sociais aplicadas.** Recife. Editora UFPE, 2006.

LUCKESI, Cipriano Carlos, et al. **Fazer Universidade:** uma proposta metodológica. – 11. ed. – São Paulo. Cortez. 2000.

MARCHELLI, Paulo Sérgio. “O Sistema de Avaliação Externa dos Padrões de Qualidade da Educação Superior no Brasil: considerações sobre os indicadores”. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 18, n. 37, maio/ago. 2007.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnica de pesquisa:** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 6 ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, Gilberto de Andrade. LINTZ, Alexandre. **Guia para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso.** São Paulo. Editora Atlas. 2000.

MARTINS, R. C. de R. Novos Encontros, Novas Sínteses. Avaliação e Regulação da Educação Superior: experiências e desafios. **Revista FUNADESP.** Brasília: 2005. *apud* MENEGHEL, Stela M. et al. *A relação entre avaliação e regulação na educação superior: elementos para o debate.* **Revista Educação e Sociedade. Campinas:** n.28, pp. 89-106.b.2006. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em 14/12/2009.

MARTINS, Gilberto de Andrade e THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas.** São Paulo. Editora Atlas. 2007.

MATTEI, Eliane Ramos Miranda. **Indicadores necessários para a Qualidade nos Cursos de Mestrado:** Uma aplicação para a SOCIESC. 2005. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis. 2005.

MORAIS, LUIS F.L. de: **Liberdade e Direito: uma Reflexão a Partir da Obra de Goffredo da Silva Telles Júnior.** Campinas: Ed. Copola. 2000.

MOTTA, Elias de Oliveira. **Direito Educacional e educação no século XXI:** com comentários à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: UNESCO. 1997.

OLIVEIRA, Djalma P.R. **Planejamento Estratégico:** conceito, metodologia e práticas. São Paulo. Atlas. 1994.

OLIVEIRA, João Ferreira de, FONSECA, Marília. **Avaliação Institucional:** Sinais e práticas. São Paulo. Editora Xamã. 2008.

PAUL, J.J.; RIBEIRO, Z.; PILATTI,O . As iniciativas e as experiências de avaliação do ensino superior: balanço crítico. In: DURHAM, E.R.; SCHWARTZMAN,S. (org). **Avaliação do ensino superior.** São Paulo. EDUSP. 1992.

PERES, José Augusto. **Introdução ao Direito Educacional.** João Pessoa, PB. Micrográfica. 1991.

PERRENAUD, Philippe. **Avaliação.** Da Excelência à Regulação das Aprendizagens. Porto Alegre: Artmed Editora. 1999.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**, 4 ed. São Paulo. Editora Saraiva. 1965.

\_\_\_\_\_. **Lições Preliminares de Direito**, 2 ed. São Paulo, José Bushatsky, editor. 1974.

REGO, Armênio. **O bom cidadão docente universitário na senda da qualidade no ensino superior.** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/>. Acesso em 15 de set. de 2010.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3 ed São Paulo. Atlas. 1999.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. Colaboradores José Augusto de Souza Peres. (et al.). 3 ed. 8. reimpr. São Paulo. Atlas. 2008.

RISTOFF, Dilvo. (org.). **Avaliação e Compromisso Público**: a Educação Superior em Debate. Florianópolis: Editora Insular. 2003.

RODRIGUES, Gabriel Mário. Nova agência regularia educação particular. São Paulo: **O Estado de São Paulo**. 07 abr 2010. Entrevista concedida a MANDELLI, Mariana.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15. ed. São Paulo. Malheiros. 1998.

SGUISSARDI, Valdemar. Para Avaliar Propostas de Avaliação do Ensino Superior. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília. v. 76, n. 184, p. 549-578, dez., 1995.

TELLES, Maria Luiza Silveira. **Educação**: a revolução necessária. 5.ed. Petrópolis. Vozes. 2002.

TORRES, Norberto A. **Competitividade empresarial com a tecnologia da informação**. São Paulo. Markon Books. 1995.

TRINDADE, Hélgio. “A República em tempos de reforma universitária: o desafio do Governo Lula”. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas: vol.25, n.88, 2004. pp. 819-844. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 23/03/10.

\_\_\_\_\_. Avaliação Institucional em Debate. 2006. Conferência Pública na Universidade Regional de Blumenau, FURB. Blumenau. Santa Catarina. **Avaliação e Autonomia Universitária**. Informativo CONAES, ed nº 08. 2006. Disponível em: <[portal.mec.gov.br](http://portal.mec.gov.br)>. Acesso em 22/12/09.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 4. ed. São Paulo. Atlas. 2003.

WEBER, Max. **Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída.** São Paulo: Coleção os Pensadores. Abril Cultural. 1985.

WEBER, Silke. "Notas sobre o CNE e a qualidade do Ensino Superior". **Educ. Soc., Campinas**, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 90-95 Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 23 de ago. de 2010.