



**observatório
universitário**

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: como avançar sem desqualificar*

Claudia Maffini Griboski¹

Ivanildo Ramos Fernandes²

2016

Artigo originalmente publicado em livro pela Eduem – Editora da Universidade Estadual de Maringá. **Referência:** GRIBOSKI, C. M.; FERNANDES, I. R. . Avaliação da Educação Superior: como avançar sem desqualificar. In: Deise Mancebo; Mariluce Bittar; Vera Lucia Jacob Chaves. (Org.). Educação Superior - expansão e reformas educativas. 1ed.Maringá - PR: EDUEM, 2012, v. 1, p. 99-126.

¹ Professora da UnB; Diretora de Avaliação da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação; Mestra em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Maria e doutoranda em educação pela Universidade de Brasília.

² Professor Pesquisador da Universidade Cândido Mendes; Especialista em Políticas Públicas e Avaliação da Educação Superior pela Universidade Federal de Integração Latino-Americana.

O Observatório Universitário alia, de forma sistemática, pesquisas acadêmicas, multidisciplinares, com a execução de iniciativas voltadas à solução de problemas práticos inerentes às atividades da educação superior e sua relação com a regulação governamental. A série Documentos de Trabalho tem por objetivo divulgar pesquisas em andamento e colher sugestões e críticas para aperfeiçoamento e desdobramentos futuros.

Observatório Universitário

Autoria

Claudia Maffini Griboski
Ivanildo Fernandes

Coordenação do Observatório Universitário

Edson Nunes

Equipe

Ana Flávia Melo Barbosa
Antônio José da Silva Neto
Claudia Regina da Silva Moura
David Morais
Ivanildo Ramos Fernandes
Patrícia Dias
Paulo Gomes Alcântara
Pedro Paulo Silva do Nascimento
Regina de Fátima Pereira da Silva
Robson Rocha de Azevedo
Sônia Pereira Koehler

Rua da Assembleia, 10/4208 – Centro
20011-901 – Rio de Janeiro – RJ
Tel./Fax.: (21) 3221-9550
<http://www.observatoriouniversitario.org.br>

Introdução

O presente artigo faz parte da pesquisa interinstitucional intitulada Políticas de Avaliação e Expansão da Educação Superior no Brasil pós-LDB/1996 que vem sendo desenvolvida por pesquisadores vinculados ao Grupo de Trabalho (GT 11) Política de Educação Superior da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPEd). A pesquisa referida é parte do Projeto Integrado Políticas de Expansão da Educação Superior da Rede Universitas/Br que objetiva investigar de maneira mais geral o fenômeno da expansão da Educação Superior no Brasil, pós-LDB/1996, considerando os seguintes aspectos: Financiamento na expansão da educação superior; Organização institucional e acadêmica na expansão da educação superior; Avaliação na expansão da educação superior; Trabalho docente na expansão da Educação Superior; Acesso e permanência na expansão da Educação Superior; Produção do conhecimento na expansão da Educação Superior.

Analisa-se, portanto, a reforma do Estado brasileiro, ocorrida nos anos 1990, que motivou a expansão acelerada das instituições privadas, criando um processo de competição derivado, não só da luta pela sobrevivência institucional, mas, também, pela oportunidade de atração de parte dos estudantes excluídos da seleção praticada nas universidades federais. Essa lógica ganhou força nas políticas de Educação Superior, elaboradas por organismos internacionais, como Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

A orientação, em especial do Banco Mundial, é percebida no âmbito do financiamento adotado pelo Estado, haja vista, que a atuação desse organismo internacional, segundo Lima, (2003, p 145), se sujeita no "aspecto financeiro, ao fornecimento de empréstimos aos países periféricos [...] ao controle econômico, cultural e político que exercem com os países credores a partir da exigência de cumprimento de condicionalidades".

Lima (2003) defende que o discurso desses organismos para a Educação Superior é voltado à racionalização dos recursos e à diversificação oferta por meio da expansão das IES privadas, fazendo parte de propostas de indução do processo de privatização em contraposição à política de democratização do acesso. Nessa direção, a UNESCO também propôs flexibilizar a contratação docente e a redução do tempo de formação, deixando clara a opinião de que o Estado e a sociedade civil devem se comprometer com o investimento na Educação Superior e, por meio da avaliação, prestar contas.

Sob a ótica constitucional, a educação é um direito social e, para se efetivar, à medida que possibilita o acesso à população, caracteriza-se como um dever do Estado. Como tal, devem-se estabelecer relações com as instituições públicas e privadas para se garantir harmonia entre a oferta da Educação Superior e a demanda de crescimento da população. Morosini, Bittar e Oliveira (2008) aprofunda o tema, afirmando que as relações do Estado e da universidade se modificam, a partir da orientação do financiamento e da forma como a qualidade impõe transformações na sociedade, e fundamenta:

É nesse contexto que as relações Estado - universidade se transformam: o Estado reduz seu papel em relação as universidades, principalmente quanto ao financiamento, mas fortifica sua presença como estado avaliador, baseado no princípio de que a educação é um bem público e conseqüentemente deve ter qualidade para que tenha impacto sobre a sociedade. (MOROSINO; BITAR; OLIVEIRA, p. 290).

Pela intensa expansão dos cursos de graduação, principalmente pós-LDB/1996, ocorreu também a ampliação das matrículas, entretanto de forma elitizada, o que corroborou a crítica da sociedade quanto ao não comprometimento do Estado com a expansão de instituições públicas que atendessem às demandas regionais de acesso. Portanto, a discussão neste trabalho está centrada na forma como ocorre essa expansão e, ainda, se há privilégios ou prioridade do mercado como grande regulador. É relevante

considerar, nesse aspecto, que a União, gestora do Sistema Federal de Ensino, exerce função redistributiva, para garantir equalização de oportunidades educacionais, segundo art. 211, §1º da Constituição Federal de 1988, combinado com art. 8º, §1º da LDB. Então, parece oportuno verificar como se deu a distribuição regional da expansão dos cursos de graduação, entre 1994 e junho de 2011, como se observará logo à frente.

Para se identificar a medida dessa expansão nas políticas educacionais, ganha destaque a avaliação, um tema que passa a ser bastante tensionado pelas diferenças existentes entre as IES, principalmente quanto à sua categoria administrativa e sua organização acadêmica. Esse processo é reafirmado na proposta do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), criado por meio da Lei nº 10.861/2004, que tem como objetivo do sistema, “assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de Educação Superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes” (BRASIL, 2004). Conforme o documento institucional sobre o Sinaes (BRASIL, 2009, p.151), utilizado para informação à comunidade acadêmica sobre a organização do sistema em âmbito nacional, a avaliação visa garantir

[...] 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.

Dessa forma, busca-se constituir um sistema integrador, com informações e análises dos resultados das IES, dos cursos e do desempenho dos estudantes, que devem orientar a instalação de políticas educativas de abrangência nacional e também institucional, formuladas no interior de cada instituição. Com essa compreensão, o Sinaes estabelece seus

principais elementos: a avaliação institucional e a avaliação dos cursos de graduação, cujos processos são orientados por diretrizes estabelecidas pela Comissão Nacional de Avaliação Superior (Conaes) e implementados sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (BRASIL, 2009). Na avaliação dos cursos de graduação, destacam-se o acompanhamento do desempenho dos estudantes na prova do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e a avaliação *in loco*.

Ao se analisar os dados do Enade, quando se divulga que um curso de Educação Superior tem qualidade, explicita-se um juízo sobre seu valor e mérito, que está diretamente relacionado ao objetivo institucional. Esse resultado deve conter uma análise sistêmica e global da instituição, o que pressupõe considerar a diversidade e a autonomia dos projetos pedagógicos instituídos de acordo com as demandas sociais da região e a forma de organização da própria instituição. Marcando essa realidade com instituições que apresentam vocações distintas, Sousa (2006, p. 144) assim contribui:

Na realidade, a evolução do sistema de ensino superior no País mostra que esse sistema tem se constituído em um campo acadêmico de extrema complexidade, envolto por uma expressiva heterogeneidade institucional. Em função disso, a compreensão da diversidade de estabelecimentos de ensino demanda uma análise, dentre outros, do papel e alcance assumidos na rede privada em sua configuração.

Com a tendência histórica de expansão da Educação Superior, majoritariamente na rede privada, cresce a responsabilidade do Estado no desenvolvimento de um sistema de avaliação que garanta padrões de qualidade com a exigência necessária ao desenvolvimento da educação. Para Demo (2001), a qualidade se aproxima da ideia de projeto bem realizado e, de forma completa, sobretudo, porque a qualidade está diretamente ligada à ação humana e fica condicionada ao modo de fazer, em consonância com a quantidade. Dessa forma, a qualidade do curso

pode estar relacionada com o desenvolvimento de um projeto pedagógico em harmonia com as demandas da comunidade, atento à expectativa de formação dos estudantes.

Outra definição para o conceito de qualidade em educação - segundo atributos de valor e mérito - é elaborada por Scriven (1991), ao afirmar que um curso tem valor quando os seus recursos estão sendo bem aplicados para atender às necessidades dos estudantes; e tem mérito quando faz bem o que se propôs a fazer. Por sua vez, Van Vught (1993), citado por Morosini (2001), entende que a avaliação é imposta por pressão direta e/ou indireta do Governo, que equipara qualidade à avaliação, geralmente com base em exaustiva coleta de dados, dos quais interpreta o êxito da IES e das atividades acadêmicas. Nessa perspectiva, variadas métricas de qualidade são identificadas, predominando as etapas de autoavaliação, avaliação externa e relatórios analíticos.

Diaz Barriga (2010) sustenta que o marco das políticas de ajuste instituídas pelos organismos internacionais objetivava dar impulso a uma série de “programas para melhorar a qualidade da educação na América Latina”. E que “este conjunto de políticas abarca ações de intervenção do Estado na dinâmica escolar”. Convém lembrar que o Plano de Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), nas metas para Educação Superior, frisava os altos custos das instituições federais, destacando que “a política para o ensino superior deve promover uma revolução administrativa, que dê efetiva autonomia às universidades, mas que condicione o montante de verbas que recebem a uma avaliação de desempenho”. Fernando Henrique Cardoso defendeu a “completa reformulação do sistema de autorização para criação de estabelecimentos e cursos” (CARDOSO, 1994, p. 114-116).

Efetivamente, no primeiro Programa de Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (LULA DA SILVA, 2002), lá estava o discurso da avaliação e da “educação de qualidade”. O Programa frisava:

[...] a ação centralizada do governo federal sobre as diversas formas ditas de avaliação, como o Exame Nacional do Ensino

Médio (Enem) e o Exame Nacional de Cursos (Provão), focaliza apenas o produto final e não o processo educativo. Essa forma de avaliação serve para destacar alguns efeitos especiais, pelos quais o MEC tem grande interesse, como o ranking dos estados, no caso da educação básica, e o das universidades, no caso da educação superior. Esse tipo de avaliação, para ser eficaz, precisaria vir acompanhado de programas consistentes de melhoria de qualidade do ensino, por meio tanto de formação, retreinamento e melhor remuneração de professores, a partir de critérios de desempenho, quanto da rediscussão das grades curriculares, com a valorização de conteúdos.

No período dos dois governos, qualidade, avaliação e regulação foram postas em convívio compulsório; tendência que segue. Assim, Abreu Junior (2009, p. 1) destaca que a incapacidade do Estado brasileiro em oferecer mais vagas em suas IFES e de reter o avanço da privatização fomentou um “provável jogo de cena para aparentar certa regulação da qualidade na oferta do ensino.” Em seu estudo, o autor analisa os sistemas propostos por FHC e Lula, concluindo pela retomada de uma avaliação nos moldes do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), “separando radicalmente a avaliação da regulação”. Abreu indica, ademais, que essa ênfase conferida à avaliação da qualidade reflete algumas tendências, como as demandas da Sociedade e da economia sobre os sistemas educativos, sua internacionalização e a ideia crescente de concorrência entre organizações, como forma de aprimorar serviços e produtos.

À vista desses conceitos e percepções de qualidade em educação e respectivos critérios de avaliação, quando um curso não tem relevância e efetividade, é porque demonstra não ter valor. Para Sander (1995), os critérios de eficiência, eficácia, efetividade e relevância articulam-se com o conceito de qualidade na gestão da educação. A eficiência “é o critério econômico que revela a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo”. A eficácia, “o critério institucional que revela a capacidade administrativa para alcançar as metas estabelecidas ou os resultados propostos”. Por sua vez, a

efetividade “é o critério político que reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade externa”. Por fim, a relevância “é o critério cultural que mede o desempenho administrativo em termos de importância, significação, pertinência e valor” (SANDER, 1995, p. 43-47).

De igual forma, se não for possível identificar eficácia e eficiência, é porque não se identificou mérito. Portanto, para um curso de graduação ser de qualidade, terá que ter demonstrado, por meio da avaliação, os quatro atributos acima, sempre com a perspectiva de desenvolvimento institucional, pessoal, profissional e social.

Articulando-se os conceitos de qualidade em educação, trazidos por Sander (1995), Demo (2001) e Scriven (1991), e fazendo-se uma analogia com a análise da qualidade de um curso de Educação Superior pode-se inferir que valor e mérito são elementos adjetivos e/ou adverbiais nucleares dos processos de avaliação e de regulação. Conforme Davok (2007, p. 512), para “um objeto educacional exibir qualidade, sendo a efetividade e a relevância condições necessárias para ele ter valor, eficiência e eficácia condições necessárias para ele ter mérito”.

A apropriação desses conceitos de qualidade pode facilitar a compreensão do Sinaes em uma análise das próprias dimensões constitutivas, lembrando-se que essas dimensões devem acontecer de forma articulada: a) avaliação educativa de natureza formativa, voltada à atribuição de juízos de valor e mérito com o objetivo de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação; b) regulação, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, recredenciamento, descredenciamento, transformação institucional, entre outras (BRASIL, 2009).

Assim, as bases conceituais que sustentam a avaliação emancipatória ou a atividade regulatória, historicamente compreendida como dicotômicas, são percebidas como complementares e integradas. As evidências do marco regulatório, com a existência de princípios formativos, apontam para avanços no processo de avaliação institucional e formas de

regulação distanciadas de aspectos, apenas, de controle estatal. Foi, aliás, o que defendeu a Comissão Especial de Avaliação, em 2003, ao sugerir as diretrizes para o Sinaes.

O Decreto nº 5.773/2006, editado com a finalidade de articular regulação, supervisão e avaliação, orienta que a qualidade da Educação Superior deve ser uma premissa a ser avaliada por meio do Sinaes. Entretanto, necessita de maior explicitação do significado de cada um desses processos, sob pena de um se sobrepor ao outro, trazendo impacto no papel do Estado e na evolução do processo de gestão das políticas e da ação institucional.

Guy Neave (2001, p.216) considera que “o Estado Avaliador é um fato novo na esfera da política de Educação Superior, indicando uma situação que alcança um ponto crítico.” Ao mesmo tempo em que a supervisão garante a autonomia, ao invés de centrar a questão no controle do Estado, tem assumido outro sentido, o de um Estado que se desresponsabiliza pelos processos e avalia somente os resultados de um sistema. Sobretudo porque

La sola presencia de agencias de evaluación de la calidad no garantiza, por supuesto, que una relación basada en aquel control evolucione sin más hacia otra relación basada en esta supervisión. Porque lo que cuenta es el grado de evaluación externa presente en un sistema de enseñanza superior o en los subsectores – universidad y no universitarios – que lo componem. Y lo que es igualmente significativo es el grado de evaluación externa que acompaña la creación de tales organismos. (NEAVE, 2001, p. 178).

Ao se observar a funcionalidade do Sistema, percebe-se que a teoria e a efetiva ação, ainda tentam realizar maior articulação, pois o que está proposto como política e o que se faz no âmbito governamental sofrem implicações burocráticas e em consequência geram, por vezes, a lentidão processual para implementação da avaliação. O sistema ainda procura sua melhor forma de gestão, mas é muito recente para se tecer críticas mais severas, pois, traçando-se um paralelo, vê-se que outros sistemas de avaliação consolidados, como o dos Estados Unidos, levaram, pelo menos,

cerca de 20 anos para solidificar-se. A proposta do Sinaes sugere a mudança da condição de um Estado controlador para um Estado avaliador, a conviver em sintonia com o Estado regulador, contexto em que as instituições são responsáveis pelos processos de melhoria da qualidade da Educação Superior, e o Estado, responsável por incentivá-las nesse sentido. Para o autor supra mencionado, o Estado conduz a educação superior, “precisamente através dos mecanismos e múltiplos procedimentos de negociação – entre os quais as agências de regulação e execução, no contexto dos órgãos de supervisão do Governo” (NEAVE, 2001, p. 231).

Nessa perspectiva, a diferenciação dos processos de avaliação, supervisão e regulação é indispensável para a correta leitura do Sinaes. Um sistema de avaliação deve considerar a diversidade da oferta da Educação Superior, no contexto do processo acelerado de expansão, sem perder de vista a imposição constitucional que lhe recomenda verificar a qualidade por meio de indicadores de desenvolvimento institucional, nas respectivas dimensões de organização didático-pedagógica, de corpo docente, pesquisa e produção acadêmica, além da infraestrutura necessária ao funcionamento do curso. Os documentos do Sinaes (BRASIL, 2009) concebem a avaliação como formativa, o que pode ser conflitante com princípios de autonomia e emancipação, quando utilizados sob a forma de controle do Estado. No entanto, a Comissão Especial de Avaliação (CEA), ao propor as diretrizes do Sinaes, chegou a fazer definições específicas sobre avaliação, mas sempre enfatizando seu elo com a regulação, a supervisão e o controle do Estado, como se observa:

[...] tem sido reforçada a concepção e prática de avaliação segundo a qual a função de regulação e controle predomina sobre a de formação e emancipação institucional. (p. 19). O Estado supervisiona e regula a educação superior para efeitos de planejamento e garantia de qualidade do sistema. Para isso, precisa estabelecer clara e democraticamente a sua política e, para viabilizá-la, os seus aparatos normativos de controle, fiscalização, supervisão, bem como os meios para implementá-los. (BRASIL, 2003, p. 85)

A Lei, contudo, não define a avaliação como formativa ou emancipatória, isto é, não lhe empresta conceito adjetivo, embora seja clara quanto às suas finalidades, como a melhoria da qualidade da Educação Superior e a orientação da expansão da sua oferta, além de preocupar-se com a eficácia e missão institucionais. Essa melhoria, que é percebida nos resultados dos processos avaliativos, é importante para a orientação das políticas de regulação, que precisam ser claras quanto as suas intenções e finalidades. Para Kells (1995, p. 9), o termo regulação é definido como

[...] o processo informado e periódico através do qual um sistema, uma instituição, um programa ou procedimento é, com o passar do tempo, colocado em sintonia com suas expectativas (intenções, padrões, normas), através de escolhas e ações julgadas necessárias pelo(s) regulador(es), tendo como base o resultado de uma avaliação formativa ou somativa.

Com base nesse conceito de regulação, a avaliação se destaca pela necessidade do estabelecimento de padrões de referência que sejam indutores de melhoria da qualidade e possam determinar o comportamento das instituições. O Sinaes, ao dar ênfase no caráter formativo e/ou emancipatório como impulsionador do desenvolvimento institucional, representa um avanço no processo de avaliação, que supera as formas anteriores de controle do órgão estatal, visando a uma nova forma de regulação.

Dentre os vários conceitos de avaliação, selecionados por Dias Sobrinho e Ristoff (2003, p. 32-33), merece destaque o de que “avaliação é a coleta de informações com vistas à tomada de decisão”, atribuído a Cronbach (1963). Some-se a essas definições o entendimento de Weber (2008; 2010), que invoca a taxonomia realizada por House (1988), ao segmentar a avaliação em três perspectivas: tecnológica, política e cultural, sendo a primeira pautada pelos meios de produção, com foco no produto ou metas, na aprendizagem realizada, inspirando-se nas noções de

entrada/saída, fluxos/tarefas e valorizando a eficiência. A segunda privilegia a negociação, voltando-se ao contexto, conflitos e compromissos entre grupos; ao adotar conceitos como: poder, autoridade e interesse valoriza a legitimidade do sistema de autoridade. Por fim, a terceira inspira-se na comunidade, focaliza o conflito de valores, privilegia as relações interpessoais, os significados, conformidade e tolerância.

Por sua vez, as atividades regulatórias, segundo Barroso (2005), podem ser entendidas como: “um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema”.

Quando se refere à organização do processo de regulação, o autor assim compreende “não só a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re) ajustamento da diversidade de ações dos atores em função dessas mesmas regras”. Além disso, refere-se à regulação do sistema educativo não como um processo único, automático e previsível, mas como “um processo compósito que resulta mais da regulação das regulações, do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre acção dos ‘regulados’”. Importante destacar a afirmação de Barroso de que a fonte essencial de regulação é o próprio sistema, entretanto, “não é a única, nem por vezes a mais decisiva, nos resultados finais obtidos” (BARROSO, 2005, p. 733-734).

Na forma como está estruturado o Sinaes, a regulação é parte essencial para o funcionamento e o próprio desenvolvimento da Educação Superior. Portanto, o Estado, como responsável pela implementação, não o concebe como único processo, mas amplia a sua relação com os resultados advindos de outros componentes do sistema. No caso, a avaliação, a regulação ou mesmo a supervisão efetivam-se como processos administrativos sob a gestão da Administração Pública Federal, atendendo a orientações da citada Lei nº 9.784/99 no sentido de que as atividades de instrução [e no caso do Sinaes, a avaliação funciona como etapa instrumental às ações de regulação] são destinadas a averiguar os dados

necessários à tomada de decisão (art. 29 A referida Lei apresenta ainda, dois conceitos relevantes para este estudo: trata-se dos “pareceres obrigatórios e vinculantes” e dos “pareceres obrigatórios e não vinculantes” (art. 42). Quanto aos primeiros, a autoridade só pode decidir nos limites do que foi explicitado no parecer/relatório, enquanto o teor dos últimos não compromete sua decisão.

Alinhada a tais preceitos, a Lei do Sinaes estabeleceu em seu art. 2º que os resultados das avaliações “constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior”. Em pertinente estudo, Nunes (2007), refletindo entendimento expresso no Parecer CNE/CES nº 37/2010, assinala que a avaliação, enquanto “referencial básico”, não poderia mesmo ser “determinante ao processo decisório, trazendo a necessidade de conjugar a avaliação a outros elementos de convicção”. De tal modo, está firmado o entendimento de que a avaliação assume a natureza de “parecer obrigatório, não vinculante” à decisão regulatória e que seus resultados geram mera expectativa de direito às partes interessadas.

Esse contexto da atividade regulatória, considerada a atividade distinta da avaliação, assume uma relação de dependência processual quando associada ao necessário acompanhamento da qualidade da oferta, como política de Estado e as características em que se dá a expansão da Educação Superior no país.

1 - Características da expansão da Educação Superior: avançar com qualidade

Não é pequeno o desafio do Estado na tarefa de acompanhar a expansão da Educação Superior e garantir a qualidade da oferta. Ao se olhar o crescimento das IES no Brasil, no período compreendido entre 1997 e os dias atuais, observa-se que o número passou de 900 para 2.378, representando um crescimento de 264% (Tabela 1). Se for realizado um recorte desse mesmo período, considerando-se antes e depois da implementação do Sinaes, tem-se um crescimento 124% de 1997 a 2004.

Passados seis anos contados a partir de 2004 até 2010, o crescimento foi de apenas 18%, ocorrendo uma redução significativa no movimento da expansão de IES após o Sinaes.

Tabela 1 - Total de Instituições de Educação Superior por ano

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
900	973	1.097	1.180	1.391	1.637	1.859	2.013	2.165	2.270	2.281	2.252	2.314	2.378

Fonte: Censo da Educação Superior/2010 (BRASIL, 2011c) e Evolução da Educação Superior 1980-2007 (BRASIL, 2011d).

Entretanto, essa redução do percentual de crescimento do número de IES, ao invés de representar uma involução da expansão, pode significar maior investimento nas próprias IES com a criação de novos cursos e consequente ampliação na oferta de vagas. Por outro lado, ao se obterem os resultados dos processos avaliativos decorrentes do Sinaes, pode-se indicar a necessidade do olhar da gestão para a autoavaliação e as melhorias necessárias nos planos de desenvolvimento institucional e projetos pedagógicos dos cursos para garantir a qualidade e a permanência no sistema federal de ensino.

Conforme os dados do último Censo da Educação Superior, em 2010 (Tabela 2), há no país 29.507 cursos de graduação. Muitos desses estão na esfera pública em decorrência da recente política de reestruturação das Instituições Federais de Educação Superior (IFES) por meio do Programa de Reestruturação e Expansão das Instituições de Educação Superior (Reuni). Entretanto, do total de cursos, 69% se encontram na esfera privada, o que sugere a manutenção da trajetória histórica do acesso à Educação Superior por meio deste segmento de ensino.

Tabela 2 – Estatísticas Básicas da Educação Superior - Brasil – 2010

	Total Geral	Categoria Administrativa				
		Pública			Privada	
		Total	Federal	Estadual		Municipal
Instituições	2.378	278	99	108	71	2.100
Cursos de Graduação	29.507	9.245	5.326	3.286	633	20.262

Ingressos	2.182.229	475.884	302.359	141.413	32.112	1.706.345
Matrículas (Graduação)	6.379.299	1.643.298	938.656	601.112	103.530	4.736.001
Concluintes	973.839	190.597	99.945	72.530	18.122	783.242
Funções docentes	345.335	130.789	78.608	45.069	7.112	214.546
Matrículas (Pós-graduação)	173.408	144.911	95.113	48.950	848	28.497

Fonte: Censo da Educação Superior/2010 (BRASIL, 2011c).

Esse cenário de expansão por meio da rede privada de ensino é confirmado pelas matrículas dos estudantes. Dos 6,3 milhões de matriculados, para o ensino presencial e a distância, apenas 26 % estão na rede pública de ensino e 74%, nas IES privadas. Dos 973.839 estudantes que concluíram os estudos em 2010, 783.242 estavam no setor privado e 190.597, no público.

Considerando-se o crescimento do número de vagas oferecidas e as políticas de preenchimento dessas vagas com ampliação do financiamento estudantil, além do Programa Universidade para Todos (Prouni), o desafio a ser enfrentado é que muitas dessas vagas não são ocupadas, o que não desmerece as iniciativas do Governo, já que esses programas foram muito bem recepcionados pelas instituições, alunos e a própria sociedade. Para se avançar na ampliação do acesso, é preciso compreender em que medida se dá essa situação de sobra de vagas autorizadas. O fato pode ser explicado pela demanda de vagas do curso que foi superestimada para aquela região ou pelas condições socioeconômicas dos estudantes, que, mesmo com a gratuidade no pagamento das mensalidades ou o financiamento para pagamento posterior, encontram dificuldades de continuar os estudos, por não estar contemplada, de forma geral, nessa política de democratização do acesso, a complementaridade dessa ação materializada em auxílio financeiro para subsidiar alimentação, material didático, transporte ou mesmo moradia. Registre-se, porém, a existência da Bolsa Permanência do Prouni, concedida a estudantes com bolsa integral, seguindo critérios de matrícula em cursos com duração acima de 06h diárias, na modalidade presencial.

Ao se abordar, como indicador de qualidade dos cursos, o número de funções docentes, é preciso observar que essa realidade se diferencia um pouco do avanço do número de matrículas. Considerando-se que, das 345 mil funções docentes (Tabela 2), 62 % estão na esfera privada e 38 % na pública, a média do número de docentes em relação ao número de estudantes fica reduzida, o que pode indicar uma expansão de matrículas sem a garantia de qualidade esperada na organização didático-pedagógica, infraestrutura e corpo (dimensões de avaliação de cursos proposta pelo Sinaes). Esse cenário fica mais complexo quando se analisam informações de matrículas na pós-graduação, outro indicador de qualidade importante na estrutura das IES e que tem influências na qualidade dos cursos. Neste caso, a rede pública responde por 83% das matrículas de pós-graduação e a rede privada, por 17%, dos 173 mil estudantes.

Não se desconsidera a complexidade do tema, que mereceria incluir dados mais robustos de matrículas na Pós-graduação *stricto sensu*. Isso porque os docentes atuantes da graduação, de Tempo Integral, também precisam dedicar significativa parcela de seu tempo à pesquisa, obviamente subtraindo o tempo que seria voltado ao ensino, o que altera o quadro da relação docente/aluno. Ciente de que essa relação é deficitária e de complicada reparação, o Governo instituiu um novo referencial de qualidade, decorrente de equação, cuja soma da carga horária de todos os docentes envolvidos no curso é dividida por “40” (número de horas semanais do Docente em Tempo Integral) e seu resultado será o número de “docentes equivalentes a Tempo Integral” que, por sua vez, será dividido pelo número de vagas anuais autorizadas. Segundo o instrumento de avaliação do INEP, para fins de reconhecimento de cursos de graduação, a relação ideal é de 30 alunos para um Docente Equivalente a TI.

A expansão da Educação Superior também apresenta grande impacto nos dez maiores cursos de graduação (Tabela 3), que representam juntos, a maioria das matrículas no país, 66% do total, tanto no ensino presencial, quanto à distância. Os outros 34% ficam distribuídos entre os demais cursos ofertados no país. Observa-se, pela importância que assume a

expansão dos cursos voltados à formação de professores para a educação básica, que, entre esses dez cursos, dois são de licenciatura: Pedagogia e Letras. A expansão dos cursos de Pedagogia representa 9,0% do total de matrículas (572.492), merecendo atenção do Sinaes.

Tabela 3 - Relação de cursos com maior número de matrículas - Brasil - 2010

Curso	Nº de matrículas	% em relação ao total de matrículas
1. Administração	1.192.041	18,7
2. Direito	694.545	10,9
3. Pedagogia	572.492	9,0
4. Engenharia	490.387	7,7
5. Ciências Contábeis	265.164	4,2
6. Enfermagem	245.462	3,8
7. Comunicação Social	224.634	3,5
8. Letras	198.492	3,1
9. Educação Física	175.877	2,8
10. Ciências Biológicas	160.754	2,5
Total	4.219.848	66,1

Fonte: Censo da Educação Superior/2010 (BRASIL, 2011c).

Essa tendência de expansão dos cursos de licenciatura tem relevância no contexto do aumento do número de matrículas nas modalidades presencial e a distancia - EaD (5,6% em cursos presenciais e 34,2% na modalidade a distancia). A Pedagogia constituiu-se a maior oferta na modalidade EaD. O segundo curso de licenciatura com maior número de matrículas na modalidade EaD é Letras, 5,9%. O número de cursos a distância cresceu mais de 1.700% entre 2002 e 2009, passando de 46 para 844. Cabe lembrar as iniciativas do Governo Federal para o crescimento dos cursos na modalidade EaD, inclusive por força de lei, haja vista o Decreto nº 5.626/2005 que regulamentou o art. 80 da LDB, os atos de credenciamento de IES públicas ou privadas, para a oferta de cursos e programas na modalidade a distância.

Diante desse cenário, o que se espera, enquanto política de Estado, é que a democratização desse acesso impulsiona a expansão na rede pública e altere a realidade atual de que a grande maioria das matrículas

está concentrada na rede privada, o que evidencia a dificuldade dos estudantes na conclusão dos estudos, muitas vezes pelas altas mensalidades, ou mesmo por não conciliar as atividades acadêmicas e profissionais. Mas trata-se de uma realidade que possui contornos muito mais complexos, como bem salientou o editorial do Jornal O Estado de São Paulo (2011b), no sentido de que, no Brasil, ocorre um grave paradoxo: “alunos das famílias mais ricas, que estudaram em escolas particulares, entram nas instituições públicas, enquanto os oriundos das camadas mais pobres, que estudaram em escolas públicas, vão para as instituições particulares”.

Essa tendência à formação das elites não se expressa apenas no âmbito familiar, pois, ao se observar a evolução regional do número de cursos autorizados, presencial e EaD, no intervalo entre 1994 e junho de 2011, que contempla os dois últimos governos neoliberais, além do atual, constata-se que há concentração nas regiões historicamente favorecidas pela União.

Tabela 4 - Distribuição regional do nº de cursos autorizados no período 1994 a jun-2011

Estados/Região									
RN	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	SE	Total Nordeste
114	151	817	335	178	182	408	215	90	2.490
AC	AM	AP	PA	RR	RO	TO	-	-	Total Norte
59	139	87	248	81	200	421	-	-	1.235
RJ	ES	MG	SP	-	-	-	-	-	Total Sudeste
415	546	1.289	2.777	-	-	-	-	-	5.027
DF	GO	MS	MT	-	-	-	-	-	Total Centro-oeste
397	447	201	307	-	-	-	-	-	1.352
PR	RS	SC	-	-	-	-	-	-	Total Sul
1170	461	508	-	-	-	-	-	-	2.139

Fonte: Conselho Nacional de Educação/2011. (BRASIL, 2011b).

Nota-se que apenas São Paulo concentrou um número de cursos de graduação maior que os nove estados do Nordeste. É também revelador o fato de que o número de cursos no Sudeste equivale, praticamente, à soma das regiões Nordeste, Norte e Centro-oeste. Assim, é evidente que a

competência redistributiva da União, com vistas à *equalização de oportunidades educacionais*, ainda é uma meta.

Importa ressaltar novamente o incentivo dado pelo Governo Federal à expansão da Educação Superior por meio da criação do Reuni, quando se adotou uma série de medidas para a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal. A expansão teve como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência dos estudantes. No entanto, ao se consultar a cartografia das IFES, no âmbito do Reuni, observa-se, na Tabela 5, que passaram de 114 instituições em 2003 para 237 em 2011, com a criação de 14 novas universidades e mais de 100 novos *campi*, além da transformação dos Centros de Educação Tecnológica (CEFET) em Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFET), que, segundo o MEC, possibilitaram a ampliação de vagas e a criação de novos cursos de graduação. Ora, são indiscutíveis os benefícios da expansão, mas a forma como está distribuída a implantação das novas vagas parece continuar a privilegiar quem já possuía melhores condições de acesso. Senão, como se justifica, do ponto de vista da função redistributiva da União, que Minas Gerais, com 11 Universidades Federais, passem a dispor de mais 55 unidades dos IFET?

Tabela 5. Distribuição dos institutos e universidades federais por Estado e região

	RN	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	SE	Total Nordeste
Inst. Federais	21	15	31	29	26	24	24	20	10	200
Univ. Federais	2	1	2	2	1	2	3	1	1	15
	AC	AM	AP	PA	RR	RO	TO	-	-	Total Norte
Inst. Federais	5	14	4	19	4	7	8	-	-	61
Univ. Federais	1	1	1	3	1	1	1	-	-	9
	RJ	ES	MG	SP	-	-	-	-	-	Total Sudeste
Inst. Federais	34	20	55	37	-	-	-	-	-	146
Univ. Federais	4	1	11	3	-	-	-	-	-	19
	DF	GO	MS	MT	-	-	-	-	-	Total Centro-oeste
Inst. Federais	10	22	10	14	-	-	-	-	-	56
Univ. Federais	1	1	2	1	-	-	-	-	-	5

	PR	RS	SC	-	-	-	-	-	-	Total Sul
Inst. Federais	31	40	34	-	-	-	-	-	-	105
Univ. Federais	3	6	2	-	-	-	-	-	-	11

Fonte: Mapa de Expansão das Universidades e Institutos Federais/2011. (BRASIL, MEC, REUNI, 2011a).

Nunes (2007) argumenta que o sistema brasileiro foi concebido para a formação das elites, refletindo os baixos níveis de escolaridade da população brasileira, e, em que pesem as tentativas ainda na década de 1960, de transformação do sistema elitista para um massificado, continua a ser elitizado, mesmo com a rápida expansão. Isso pode ser ilustrado com recente pesquisa da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior (ANDIFES), divulgada no Jornal O Estado de São Paulo (2011b), demonstrando que, nas IFES, inclusive nas recém-criadas, a proporção de alunos ricos varia de 68% a 84%, chegando a 91% na Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA). A propósito, Nunes complementa que

[...] o crescimento do setor privado ocorreu, inicialmente, como complemento ao desenvolvimento do setor público. Por isso apresentava algumas características específicas: concentrava-se na criação de instituições não universitárias, cuja estrutura de custos era menor; as IES privadas instalavam-se em regiões onde não havia instituições públicas ou onde sua atuação era insuficiente; eram abertos cursos e vagas para atender a demandas não cobertas, como a de alunos que não conseguiam passar pelo competitivo processo seletivo das públicas ou que só podiam estudar após o trabalho (turno noturno) (NUNES, 2007, p. 20).

Com base nesses dados e retomando-se a natureza e papel da avaliação, poder-se-ia traçar um paralelo com o sistema de avaliação da pós-graduação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), recorrendo-se aos escritos de Sguissardi (2006), para quem a avaliação se comporta mais como um conjunto de ações de “regulação e controle para acreditação ou garantia pública de qualidade no interesse do Estado e também da sociedade do que como um modelo típico de avaliação no caso entendida como avaliação educativa ou

diagnóstico-formativa”. E que as IES logo aprendem a responder à avaliação, organizando suas atividades de acordo com as regras e como agir nos próximos ciclos de avaliação. A esse jogo ele denomina de “avaliação defensiva”.

Sousa (2009, p. 248), ao problematizar essa relação do público-privado em comparação às políticas de qualidade da Educação Superior e de privatização, desde a década de 1990, afirma que

[...] na referida década, bem como na atual, o Estado brasileiro não conseguiu garantir à população, de forma satisfatória, o acesso à educação superior pública. A saída adotada pelo governo foi estimular a expansão da educação superior, pela via da rede privada, na perspectiva de garantir aos alunos maior opção, em termos de novos cursos e de IES.

Essa afirmação se fundamenta no estímulo do Estado à expansão da educação superior privada com a flexibilização advinda da Lei nº 9.131/95, LDB/1996 e do PNE, Lei nº 10.172/2001, cujo Plano previa elevar a oferta de Educação Superior à faixa etária de 18 a 24 anos, em pelo menos 30%. O projeto do PNE 2011-2020, afirma o autor, traz um acréscimo nessa meta e eleva em pelo menos 50% a taxa bruta de matrícula.

Enfrentar os desafios postos à expansão, endossado pelas metas do PNE, significa ampliar o financiamento do Estado, o que requer o rompimento com os interesses do capital até então priorizados nas políticas. Quanto às taxas de expansão, o PNE inclui em suas estratégias: a) ampliar a rede federal; b) otimizar a capacidade física e humana das IFES, incluindo-se EaD; e c) elevar o orçamento do Fies.

A Meta 20 do PNE, em tramitação na Câmara dos Deputados, mediante o PL nº 8.035 (BRASIL, 2010), que não é exclusiva da Educação Superior, mas da educação em todos os seus níveis, propõe “ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do país”. Para Amaral (2011), o Brasil investe atualmente cerca de 4% do PIB em educação. Com esse percentual o país está bem abaixo da média de outros países e deveria crescer a aplicação do PIB para 7%, contrariando-se

a indicação da Conferência Nacional de Educação (CONAE), que sinalizou o aumento para 10% do PIB. Segundo o autor, o Brasil teria que “[...] multiplicar por quase cinco os valores atuais, o que implicaria aplicar o equivalente a 20% do PIB de recursos financeiros em educação” (BRASIL, 2001, p. 9-10).

Ao se reconhecer que a avaliação constitui-se como estratégia fundamental para se avançar na expansão da Educação Superior, é imprescindível acompanhar as implicações dessa expansão na qualidade da oferta da Educação Superior, principalmente nas evidências do uso da política de avaliação como mecanismo de controle e regulação do Estado. A propósito, Diaz Barriga (2010) destaca que “é possível falar do esgotamento e fracasso das políticas de qualidade, sendo chegado o momento de buscar outras políticas, menos coercitivas, que permitam o desenvolvimento da formação e aprendizagem”.

No caso do sistema brasileiro, pela sua vultuosidade, é inevitável manter as políticas de qualidade e avaliação associadas à regulação e supervisão. Essa afirmação deriva do fato de que os cursos de graduação devem, por imposição legal, ser avaliados, desde a sua criação, com a finalidade de se obter os atos regulatórios. A própria legislação referente aos processos de avaliação nacional prevê que todos os cursos sejam avaliados no período de três anos, constituindo o Ciclo Avaliativo do Sinaes, que se inicia com Enade, aplicado aos estudantes nas áreas definidas por Portaria Ministerial, ocorrendo na sequência a avaliação *in loco* dos cursos de graduação e das IES.

Almejando ampliar e aprimorar o papel da avaliação na orientação dessa expansão com qualidade, em 2008, foi criado o Conceito Preliminar de Curso (CPC), indicador que mensura a contribuição do curso à formação dos alunos. Por similaridade na composição com as dimensões dos instrumentos da avaliação *in loco*, (ambos contêm insumos de organização didático-pedagógica, corpo docente e infraestrutura), o CPC tem servindo de *proxy* da qualidade, tanto para os avaliadores, na ocasião da visita de avaliação de curso, quanto para orientação à regulação a fim de

racionalizar o número de processos de avaliação *in loco*, dispensando-a para cursos que obtiverem, no cálculo do CPC, resultado igual ou superior a 3 (três). Essa ação torna exequível a implementação do Ciclo Avaliativo do Sinaes, visto que todos os cursos, depois de reconhecidos, devem ser reavaliados a cada três anos.

O uso dos resultados do CPC para indicar a necessidade de se realizar a avaliação *in loco*, ou dispensá-la, pode dar a impressão de fragilizar o sistema de avaliação, pois, se é um conceito preliminar, deve ser entendido como indicador de referência, não como resultado exclusivo para medir a qualidade. Uma das críticas que pode ser atribuída a essa utilização é de que uma avaliação externa contém elementos para o diagnóstico de melhoria dos cursos e que o cálculo dos insumos, embora contemple dados de organização acadêmica, infraestrutura e corpo docente, é pouco discricionário para mensurar em que, e como, os cursos podem ter avançado na qualidade. Diferentemente da avaliação *in loco*, que pela quantidade de indicadores das dimensões especifica em que condições se deram os resultados daquela avaliação e em que medida os cursos devem avançar nas ações a serem desenvolvidas para melhorar os resultados obtidos.

Por outro lado, nota-se que tanto o CPC quanto a avaliação *in loco* destinam-se a reunir os elementos de convicção para fundamentar a tomada de decisão da autoridade reguladora, conforme se extrai da multicitada Lei nº 9.784/99, que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Portanto, se a partir dos insumos gerados pelos indicadores preliminares, ou à vista dos relatórios de avaliação externa, a autoridade está convencida de que, no caso de cursos já reconhecidos e que estejam no ciclo avaliativo na fase de renovação de reconhecimento, os referenciais substantivos de qualidade estão supridos, a autoridade, com base em seu juízo discricionário sente-se legitimada a dispensar a avaliação e a endossar a permanência do curso no sistema federal de ensino.

Da mesma forma, em situação de insuficiência dos resultados da avaliação, a autoridade competente também está legitimada a encerrar a

oferta do curso ou impor limites, a exemplo do que fez a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, (Seres/MEC), em despacho de 19/09/2011 (DOU de 21/09/2011). A medida de supervisão atingiu 50 IES que apresentaram Conceito Institucional (CI) e Índice Geral de Cursos (IGC) insatisfatórios. Em seu despacho, a autoridade reguladora fundamenta-se, entre outros, nas "normas que regulam o processo administrativo na Administração Pública Federal, e com fundamento expresso nos art. 206, VII, 209, II, 211, § 1º [...] da Constituição Federal; 46 da Lei nº 9.394/96; 2º, 3º e 10 da Lei nº 10.861/2004, 45 da Lei nº 9.784/1999".

Em processo de supervisão desta natureza, pode a autoridade ministerial sobrestar, para aquelas IES, os processos de regulação em trâmite no e-MEC, aplicando medidas cautelares para suspensão de ingressos de novos estudantes nos cursos e limitando a quantidade de novos ingressos de estudantes nos respectivos cursos.

Partindo da análise dos insumos do CPC, que em sua grande maioria advêm do Enade, surge outra crítica relacionada à constituição desse indicador, pois ele apresenta potencial para transformar a concepção do Enade, antes uma iniciativa de avaliação comprometida com a melhoria do ensino nas instituições, em mais uma forma de controle estatal. Não há dúvida de que, com essa medida, o Enade passa a ocupar posição estratégica em relação a todo o processo de avaliação, mesmo que para os estudantes este exame pareça ter pouca importância. As consequências da avaliação para o estudante se dão apenas pelos critérios de presença/ausência, entretanto, para a IES, a média dos resultados dos cursos será divulgada e afetará não só a participação social, mas poderá ter reflexos no controle do Estado sobre a oferta. Com essa posição dos indicadores, o Estado, além de monitorar as políticas públicas, cria exigências para as instituições, a fim de delinear uma padronização no SFE na busca pela qualidade. E, nisso, exerce seu papel constitucional, conforme delineado no art. 206, VIII da CF/88.

Parece coerente, senão recomendável, associar a atividade avaliativa à gestão acadêmica e institucional, visando à melhoria da

qualidade da Educação Superior. Porém, pelo impacto da forte relação estabelecida com a regulação social, a divulgação dos resultados do Sinaes tem sido mais utilizada para incentivar a competição entre as instituições e menos para fomentar o olhar pedagógico dos cursos ofertados no país. É preciso ressaltar que, com a tendência crescente de publicizar dados da realidade institucional, que antes circulavam apenas no âmbito regulador-regulado, almeja-se que a Sociedade desenvolva atitudes regulatórias, o que requer compreender a relação estabelecida entre a comparação dos cursos, com base em indicadores, e a respectiva importância para a gestão das IES. A fim de se garantir à sociedade maior credibilidade dos cursos ofertados, é importante que esses dados sejam utilizados na proposição de mudanças curriculares que atendam à perspectiva de uma melhor formação dos estudantes e contribuam para o estabelecimento da cultura de avaliação da Educação Superior.

Dessa forma, a avaliação só ganha significado quando envolve a tríade prevista no Sinaes (IES, curso e estudante). Um processo que deve articular-se com outras informações tais como: os questionários do estudante e do coordenador, no Enade; os dados da coleta anual do Censo da Educação Superior; os relatórios de autoavaliação produzidos pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPA); e os relatórios das comissões *in loco*. Todas fundamentais para complementar o processo avaliativo.

Dias Sobrinho (2002, p. 98), destaca a importância da avaliação, principalmente de caráter interno (autoavaliação), pelo seu potencial diagnóstico, fundamental para dar sustentação aos processos que requerem o acompanhamento da qualidade. Para ele, "a avaliação é um instrumento essencial da reforma do Estado. Nenhum Estado moderno desenvolvido pode abrir mão da avaliação".

Por todo o exposto, vale a afirmação de Cury (1997) no sentido de que "a avaliação veio para ficar", sendo possível inferir que, na trajetória do Sinaes, o Governo cumpriu importante papel ao fincar seus alicerces, dar impulso às suas atividades e convocar as instituições ao processo, desde 2005, com a primeira convocação da Conaes e, depois, com a definição do

Ciclo avaliativo do Sinaes, realizado trienalmente (2007/2009 e 2008/2011). O operacional se mostrou complexo e adaptações se mostraram necessárias à manutenção e à qualificação do Sistema. Por seu lado, as Instituições, por ora, limitam-se a responder à avaliação, de forma defensiva, não a internalizando como procedimento e hábito, salvo as exceções.

Por sua vez, não têm sido muito colaborativos os adjetivos atribuídos à avaliação, como se observa na literatura relativa ao tema, ora formativa, ora diagnóstica, ora emancipatória e, todas, em alguma medida, antagônicas entre si. Também as críticas de que a avaliação não deve irmanar-se à regulação ou ao controle parecem rasas em seus fundamentos, muitas vezes limitados ao ponto de vista institucional, senão pessoal. Agregasse ao termo *controle* uma perspectiva que não se sustenta, como se o Estado pudesse renunciar à sua responsabilidade de gestor do sistema de ensino, renegando o mandamento do art 206, VIII da Constituição Federal, replicado na LDB. Ora, do Estado emana diretrizes para funcionamento do sistema. Está exercendo controle ou o seu dever? Cabe-lhe editar normas e critérios para avaliar o sistema. Estaria o Estado, nesse intento, controlando o sistema ou zelando pela melhoria da qualidade da Educação Superior, a orientação da expansão da oferta desta, o aumento permanente da sua eficácia e efetividade, a promoção do aprofundamento dos seus compromissos e responsabilidades sociais, a valorização de sua missão pública, entre outros, conforme objetivos traçados no Sinaes?

Se formativa, diagnóstica, emancipatória, imposta compulsoriamente pelo Estado ou não, a avaliação possibilitou traçar o panorama da Educação Superior, por meio de uma fotografia da situação educacional, mais aproximada da realidade. Sabe-se, nessa dimensão organizacional, nas mais diversas regiões do país, onde excedem o número de instituições e onde estão faltando; sabe-se o volume de matrículas e concluintes e onde há o excesso ou a escassez de vagas. Sabe-se como está a oferta no país de cursos *stricto sensu* que formam professores para atuar na docência da Educação Superior, como requerem a LDB e o PNE (2011-2020), este que tem como meta 35% dos docentes da Educação Superior formados em nível de

mestrado e doutorado. Por meio da avaliação, sabe-se ainda quais as instituições que dispõem de professores com essa titulação e quais estão investindo e têm esse requisito como meta. Há o conhecimento das condições precárias de ensino, no que se refere à falta de infraestrutura, seja em instituições públicas ou privadas, assim como se destacam aquelas com excelência na formação discente.

Portanto, o pressuposto de controlar para saber; saber para governar é aplicável à avaliação, nas diversas perspectivas, enquanto meio eficaz de garantir acesso às informações que sinalizam qualidade. O apego a conceitos clássicos de avaliação, que sustentam muitas das críticas aos indicadores de qualidade, mesmo que preliminares, parece não ajudar na evolução do debate. Os indicadores não desvirtuam ou desqualificam a avaliação, antes, demonstram a capacidade do sistema em adaptar-se à complexidade e dimensão do sistema brasileiro de Educação Superior. É louvável, portanto, que o Estado e a comunidade acadêmica tenham cada vez mais indicadores disponibilizados, constituídos de insumos válidos e confiáveis para garantir a qualidade da Educação Superior, dando sustentação aos processos de avaliação, supervisão e regulação.

Referências

ABREU JUNIOR, N. de. Sistema(s) de avaliação da educação superior brasileira. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 257-269, 2009.

AMARAL, N. C. **A hora da verdade para o financiamento da educação**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/nelson-25.5.11>>. Acesso em: 13 ago. 2011.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial-out. 2005.

BRASIL. Decreto nº 5.773 de 09 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 maio 2006.

_____. Lei nº 10 861, de 14 de abr. de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, seção 1, p. 3-4, n. 72, 15 abr. 2004.

_____. Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 jan. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Comissão Especial de Avaliação - CEA. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)**: bases para uma proposta da educação superior. Brasília, DF, 2003.

_____. Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais-Reuni. **Mapa de Expansão das Universidades e Institutos Federais**. Brasília. 2011a. Disponível em: <<http://reuni.mec.gov.br>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CES nº 37/2010**. Recurso da Faculdade Anísio Teixeira de Feira de Santana contra ato da SESu/MEC que, por meio da Portaria SESu/MEC nº 886/2009, indeferiu autorização do curso de Nutrição, bacharelado. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2011.

_____. **Cursos de graduação, presenciais e a distância, autorizados pelo Ministério da Educação entre 1994 e junho de 2011**. Divulgação. Brasília, DF, 2011b.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior/2010**. Brasília. 2011c. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Evolução da Educação Superior 1980-2007**. Brasília, DF. 2011d. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br>>. Acesso em: 27 out. 2011.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 5. ed., ampl. Brasília, DF, 2009.

_____. Poder Executivo. **Projeto de Lei nº 8.035. 2010**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2011.

CARDOSO, F. H. **Mãos à obra Brasil**: proposta de governo. Brasília, DF, 1994.

CRONBACH, L. **Course improvement through evaluation**. [Columbia University at New York](#): Teachers College Record, 1963.

CURY, C. R. J. Evolução da educação superior no Brasil: a participação do setor público e da iniciativa privada. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, DF, v. 13, n. 1, p. 39-69, jan./jun. 1997.

DAVOK, D. F. Qualidade em educação. **Avaliação**, Campinas, v. 12, n. 3, p. 505-513, 2007.

DEMO, P. **Educação e qualidade**. 6. ed. São Paulo: Papirus, 2001.

DIAS SOBRINHO, J. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. C. (Org.). **Avaliação**: Construindo o campo e a crítica. Florianópolis: Editora Insular, 2002. p. 13-38.

DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. (Org.). **Avaliação e compromisso público**: a educação superior em debate. Florianópolis: Insular, 2003. p. 32-33.

DIAZ BARRIGA, A. Calidad de la educación y evaluación: **uma** generación de políticas que se agotó. **Educación**, Ciudad de México, n. 8, 6 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.jornada.unam.mx/2010/03/06/calidad.html>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Avaliação do ensino superior, triste realidade**. Editorial. 2011a.

_____. **Universidades federais criadas na gestão Lula mantêm desigualdades**. 2011b. Editorial.

HOUSE, E. Tres perspectivas de la innovación educativa: tecnológica, política y cultural. **Revista de Educación**, Madrid, n. 286, p. 5-34, mayo/ago. 1988.

KELLS, H. Chapter 1: Perspectivas básicas de regulação. In: **SELF-Regulation in Higher Education: a multi-national perspective on collaborative systems of quality assurance and control**. Tradução de Adriana Farah. London: Jessica Kingsley Publishers, 1995. p. 15-41.

LIMA, K. R. de S. Organismos internacionais e política de educação superior na periferia do capitalismo. **Revista Educação e Trabalho Docente**, Brasília, DF, ano XIII, n. 31, out. 2003.

LULA DA SILVA, L. I. **Lula Presidente**: Programa de Governo 2002: Um Brasil para Todos Crescimento, Emprego e Inclusão Social. São Bernardo do Campo: [s. n.], 2002.

MOROSINI, M. C. Qualidade da educação universitária: isomorfismo, diversidade e equidade. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu, v. 5, n. 9, p. 89-102, 2001.

MOROSINI, M. C.; BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. (Org.). **Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2008.

NEAVE, G. **Educación superior: historia e política**. Barcelona: Gedisa, 2001.

NUNES, E. de O. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, n. especial, vol.41. p.103-147, 2007.

SANDER, B. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

SCRIVEN, M. **Evaluation thesaurus**. 4. ed. Newbury Park, CA: Sage, 1991.

SGUISSARDI, V. A avaliação defensiva no "modelo Capes de avaliação" : é possível conciliar avaliação educativa com processos de regulação e controle do Estado? **Perspectiva**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 49-88, jan/jun. 2006. Disponível em: <<http://www.perspectiva.ufsc.br>>. Acesso em 22 set. 2011.

SOUSA, J. V. Restrição do público e estímulo à iniciativa privada: tendência histórica no ensino superior brasileiro. In: SILVA, M. A.; SILVA, R. A. (Org.). **A idéia de Universidade**: rumos e desafios. Brasília, DF: Líber, 2006. p. 139 - 178.

_____. Qualidade na educação superior: lugar e sentido na relação público-privado. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 242-256, maio/ago. 2009.

VAN VUGHT, F. Towards a general model of quality assurance in Higher Education. In: BRENNAN, J.; VAN VUGHT, F. (Ed.). **Questions of quality**: in Europe and Beyond. London: Quality Support Center, 1993.

WEBER, S. Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda? **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 305-318, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 12 jan. 2010.

_____. Avaliação e regulação da educação superior: conquistas e impasses. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1247-1269, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 12 jan. 2010.