



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**ADNA REALE DOS REIS GUIMARÃES**

**AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA E SEU  
PAPEL NO ESTADO ATUAL: uma análise do SINAES**

Salvador/BA  
2012

**ADNA REALE DOS REIS GUIMARÃES**

**AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA E SEU  
PAPEL NO ESTADO ATUAL: uma análise do SINAES**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia na Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação.

**Orientadora:** Profa. Dra. Rosilda Arruda Ferreira

Salvador/BA  
2012

SIBI/UFBA/Faculdade de Educação – Biblioteca Anísio Teixeira

Guimarães, Adna Reale dos Reis.

Avaliação da educação superior a distância e seu papel no estado atual: uma análise do sinaes / Adna reale dos reis guimarães. - 2012.

122 f.

Orientadora: Profa. Dra. Rosilda Arruda Ferreira.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2012.

1. Ensino a distância – Avaliação. 2. Ensino a distância – Legislação. 3. Ensino superior – Avaliação. 4. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Brasil). I. Ferreira, Rosilda Arruda. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. III. Título.

CDD – 371.35 – 22. ed.

# **TERMO DE APROVAÇÃO**

## **ADNA REALE DOS REIS GUIMARÃES**

### **AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA E SEU PAPEL NO ESTADO ATUAL: uma análise do SINAES**

Rosilda Arruda Ferreira

---

Doutorado em Educação, Universidade Federal de São Carlos, UFSCAR, Brasil.  
Universidade Federal da Bahia.

Robert Evan Verhine

---

Doutorado em Educação pela Universität Hamburg, Alemanha  
Universidade Federal da Bahia.

Rosineide Pereira Mubarack Garcia

---

Doutorado em Educação, Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil.  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

Salvador/BA  
2012

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, eterno, imortal.

A minha mãe por tudo, pelo esforço e sacrifício de toda a vida.

Ao meu pai pelo apoio sou imensamente grata.

Ao meu marido pelo amor, compreensão e incentivo.

Aos meus irmãos e familiares pelo carinho em todos os momentos.

A professora Rosilda Arruda por sua generosidade, competência e afeto nos nossos diálogos.

Ao professor Robert Evan Verhine por sua competência, atenção e importantes contribuições para o meu trabalho.

Enfim, a todos que estiveram comigo nesta caminhada.

**Julgai todas as coisas, retende o que é bom.  
Paulo (1 Tessalonicenses 5:21)**

## RESUMO

O presente trabalho aborda a relação entre avaliação e regulação da educação superior a distância no Brasil, destacando o uso dos resultados das avaliações feitas pelo MEC no âmbito do SINAES, para a tomada de decisão quanto à oferta. A problemática que motivou os estudos foca-se como o MEC tem utilizado os resultados das avaliações para promover a regulação e controle das IES que oferecem cursos superiores a distância. A pesquisa caracteriza-se pela abordagem qualitativa com natureza descritiva, tomando como instrumentos para coleta de informações e reflexão a análise documental, através dos documentos formulados pelo MEC e entrevistas com os membros da CONAES e MEC/SERES pela participação direta desses atores na coordenação e gestão do SINAES. Os resultados da pesquisa mostram que os resultados das avaliações representam um dos principais mecanismos de controle do trabalho realizado pelas IES, segundo padrões de qualidade instituídos pelo MEC, e têm sido utilizados como um dos principais balizadores para a tomada de decisão quanto à regulação das IES na oferta de educação superior a distância.

**Palavras Chave:** Avaliação. SINAES. Regulação. Educação Superior a Distância.

## **ABSTRACT**

This paper discusses the relationship between evaluation and regulation of higher distance education in Brazil, highlighting the use of evaluation results made by the MEC under the SINAES for decision making regarding the offer. The issue that motivated the study focuses on how the MEC has used the results of evaluations to promote the regulation and control of HEIs that offer courses over distance. The research is characterized by a descriptive qualitative approach, using as instruments for gathering information to document analysis and reflection, through the documents made by MEC and interviews with members of the MEC and CONAES/SERES by the direct participation of these actors in the coordination and SINAES management. The survey results show that the results of the assessments represent a major mechanism of control of work performed by IES, the second quality standards established by the MEC, and have been used as one of the main indicators for decision making regarding the regulation of IES the provision of distance higher education.

**Key word:** Evaluation. SINAES. Regulation. Distance Higher Education.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Avaliação das Condições de Ensino
ACG	Avaliação dos Cursos de Graduação
AI	Avaliação Institucional
AVALIES	Avaliação das Instituições de Educação Superior
CAPEES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEA	Comissão Especial de Avaliação
CES	Câmara de Educação Superior
CI	Conceito Institucional
CNE	Conselho Nacional de Educacional
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
DEAES	Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior
EAD	Educação a Distância
ENADE	Exame Nacional de Avaliação de Desempenho de Estudante
ENC	Exame Nacional de Curso
GERES	Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior
IDD	Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados
IES	Instituições de Educação Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PNE	Plano Nacional de Educação
PT	Partido dos Trabalhadores
SAPIENS	Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior

SEED	Secretaria de Educação a Distância
SESU	Secretaria de Educação Superior
SIEAD	Sistema de Consulta de Instituições Credenciadas para Educação a Distância e Polos de Apoio Presencial
SIEDSUP	Sistema de Informações Educacionais do Ensino Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UNITIS	Universidade do Tocantins

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01:	Evolução do número de IES credenciadas para educação a distância	75
Tabela 02:	Número de IES credenciadas para educação a distância segundo categoria administrativa e por região em 2010	76
Tabela 03:	Evolução do número de matrículas em cursos de graduação, sequenciais e pós-graduação em educação a distância até 2008	76

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01:	Página de acesso ao e-MEC	63
Figura 02:	Consulta avançada das IES e cursos	64
Figura 03:	Detalhamento da IES e seus processos	64

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>ELEMENTOS PARA A ANÁLISE DO PAPEL DO ESTADO NA ATUALIDADE: ENTRE A REGULAÇÃO E O CONTROLE .....</b>	<b>20</b>
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>FINALIDADES E USO DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: ENTRE A REGULAÇÃO E A EMANCIPAÇÃO .....</b>	<b>35</b>
3.1 A EMERGÊNCIA DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: DIFERENTES PERSPECTIVAS SOBRE O USO DOS RESULTADOS PARA A TOMADA DE DECISÃO .....	37
3.2 O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES) .....	43
3.2.1 SURGIMENTO DO SINAES .....	45
3.2.1.1 A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DOS ESTUDANTES: O EXAME NACIONAL DO DESEMPENHO DOS ESTUDANTES (ENADE) ...	49
3.2.1.2 A AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO (ACG) .....	51
3.2.1.3 A AVALIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (AVALIES) .....	53
3.3 GESTÃO DO MEC ATRAVÉS DO E-MEC: SISTEMA PARA REGULAÇÃO DOS PROCESSOS DAS IES .....	57
3.4 CARACTERIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: REGULATÓRIA E EMANCIPATÓRIA .....	66
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO AMBITO DO SINAES .....</b>	<b>70</b>
4.1 PANORAMA DA EAD NO BRASIL .....	70
4.2 AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: PARÂMETROS DE QUALIDADE .....	77
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>85</b>
5.1 TIPO DE PESQUISA .....	85
5.2 PROCEDIMENTOS DA COLETA DOS DADOS .....	86

5.3 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS .....	90
<b>CAPÍTULO 6</b>	
<b>RESULTADOS DA PESQUISA .....</b>	<b>93</b>
6.1 CONCEPÇÕES E FINALIDADES DO SINAES: O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS OFICIAIS .....	93
6.2 CONCEPÇÕES, FINALIDADES E USO DOS RESULTADOS DO SINAES: O QUE DIZEM OS ATORES .....	100
6.2.1 PRINCÍPIOS QUE SUSTENTAM O SISTEMA DE AVALIAÇÃO .....	100
6.2.2 DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS COMO ESTRATÉGIAS DE CONTROLE DO ESTADO E DA SOCIEDADE SOBRE AS IES .....	108
6.2.3 MUDANÇAS NAS IES QUE OFERTAM EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO SINAES .....	110
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>114</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>118</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>124</b>

### INTRODUÇÃO

Na sociedade atual, principalmente no âmbito educacional, um dos temas mais recorrentes e mais debatidos é a avaliação. Na educação superior não é diferente. Em todos os países se faz a mesma pergunta: avaliar para quê? Qual a finalidade da avaliação? Como construir um modelo eficiente de avaliação? Que benefícios a avaliação pode trazer para a melhoria da qualidade dos serviços prestados?

No Brasil, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), desde a sua criação no ano de 2004, vem trazendo para a comunidade acadêmica e o público em geral, diversas discussões em que se destacam fortalezas e fragilidades do modelo de avaliação implementado. É importante destacar que o SINAES apresenta avanços significativos no modo de avaliar, na medida em que os resultados das avaliações alimentam a regulação, geram controle das Instituições de Educação Superior (IES) credenciadas no Sistema Federal de Ensino e dos seus cursos, no ciclo de entrada e permanência do aluno no sistema.

Através da avaliação e da mensuração dos resultados alcançados pelas IES acompanhadas pelo SINAES, o Ministério da Educação (MEC) tem focalizado seus esforços nos usos dos resultados avaliativos, aplicando “advertências” para as IES que não cumprem o padrão mínimo de qualidade estabelecido para os cursos ofertados. Esse padrão mínimo de qualidade está claramente expresso nos instrumentos utilizados pelos avaliadores que visitam as IES.

A avaliação feita nas IES credenciadas através de especialistas *ad hoc* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e, posteriormente, a publicação dessas informações através de um sistema virtual de fácil acesso para a comunidade em geral, constituem-se em estratégias que têm sido utilizadas, por um lado, para dar publicidade aos resultados, o que acaba criando um processo de *ranqueamento* entre as IES, como discutido e criticado por diversos autores, e, por outro, revela o controle do Estado sobre o sistema de educação superior no país.

No interior desse sistema, a oferta da educação a distância tem crescido, trazendo com ela novos e complexos elementos ao processo de avaliação, principalmente devido à rapidez com a qual se amplia. Normalmente uma IES credenciada para educação a distância (EAD) já possui, desde o seu início, um grande número de vagas, cursos e polos espalhados por diversas cidades do país. Para lidar com essa complexidade e crescimento dinâmico frente à necessidade de manter um padrão mínimo de qualidade, uma vez que o aluno necessita não apenas de um professor capaz, mas, de materiais midiáticos que permitam aprender e avançar em sua formação, a Secretaria de Educação a Distância (SEED)<sup>1</sup>, no período de 2008 a 2010, fez diversas supervisões com a finalidade de garantir essa qualidade e inibir irregularidades principalmente quanto à oferta de cursos em polos não autorizados.

A partir da supervisão feita pela SEED desde o início de 2008 até 2010, conforme informações acessadas no sistema e-MEC<sup>2</sup>, no universo atual de 223<sup>3</sup> instituições credenciadas para atuar com EAD e 5.978 polos de apoio presencial credenciados, espalhados pelo país, apenas 40 IES até o momento passaram por supervisão, o que corresponde a 18% do total das IES credenciadas. Dessas, 52% se encontram em análise; 20% tiveram seus processos concluídos e arquivados; 20% se encontram cumprindo o Termo de Compromisso de Saneamento de Deficiência<sup>4</sup>; e 8% foram descredenciadas para atuação com EAD.

Os dados acima demonstram que apesar de apenas 18% das IES credenciadas para oferta de cursos de graduação na modalidade a distância terem sido supervisionadas, a estratégia de controle e regulação fica evidenciada na medida

---

<sup>1</sup> A Secretaria de Educação a Distância (SEED) foi extinta pelo Decreto nº 7.690, de 02 de março de 2012, ficando suas atribuições sob a responsabilidade da Secretaria de Educação Superior (SESu).

<sup>2</sup> O e-MEC é um sistema eletrônico de acompanhamento dos processos que regulam a educação superior no Brasil. Todos os pedidos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior e de autorização, renovação e reconhecimento de cursos, além dos processos de aditamento, que são modificações de processos, são feitos pelo e-MEC. O sistema torna os processos mais rápidos e eficientes, uma vez que eles são feitos eletronicamente. As instituições podem acompanhar pelo sistema o trâmite do processo no ministério que por sua vez, pode gerar relatórios para subsidiar as decisões a serem tomadas.

<sup>3</sup> Dados coletados em julho de 2011 no sistema e-MEC.

<sup>4</sup> No Decreto nº 5.773/2006, no Art. 39, o Termo de Compromisso de Saneamento de Deficiência é definido da seguinte maneira: "O resultado insatisfatório da avaliação do SINAES enseja a celebração de protocolo de compromisso, na forma do arts. 60 e 61."



em que do total das IES avaliadas 28% delas foram descredenciadas ou estão sob “observação”.

Investigar as finalidades do sistema de avaliação para a educação superior implementada no Brasil atualmente, com destaque para o uso dos resultados das avaliações realizadas, torna-se, a partir do exposto acima, um objeto de estudo de grande relevância, especialmente frente à diversidade de reações que temos observado quanto à relação entre avaliação e o controle do sistema, que para uns é um dos aspectos mais positivos e, para outros, o mais negativo. Este é o foco deste estudo, investir no debate que busca compreender os fundamentos que sustentam os argumentos contra e a favor das finalidades da avaliação e dos usos dos seus resultados como instrumento de controle e regulação por parte do Estado brasileiro, com destaque para a oferta da educação a distância.

Diante deste cenário, trata-se neste estudo do seguinte **problema de pesquisa**: Como o MEC tem utilizado os resultados das avaliações para promover a regulação e controle das IES que oferecem cursos superiores a distância?

### **Objetivo Geral**

Analisar os mecanismos institucionais criados para a regulação e o controle das IES que atuam com EAD a partir dos resultados das avaliações realizadas no âmbito do SINAES.

### **Objetivos Específicos**

- Refletir sobre as finalidades e uso dos resultados da avaliação previstos no SINAES;
- caracterizar como os resultados das avaliações, com destaque na educação a distância, realizadas no âmbito do SINAES são percebidos pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES);
- caracterizar como os resultados das avaliações realizadas no âmbito do SINAES são utilizados pelo MEC;

- identificar os argumentos que apresentam os limites e avanços do SINAES como instrumento de regulação e controle das IES.

O trabalho está dividido em seis capítulos, além das **Considerações finais**. O primeiro capítulo, esta **Introdução**, apresenta a contextualização da pesquisa, problema da pesquisa, seus objetivos, e a estrutura proposta para a dissertação.

O segundo capítulo, **Elementos para análise do papel do Estado na atualidade: entre a regulação e o controle**, busca compreender o papel do Estado na oferta de educação superior diante do cenário regulatório instalado na educação brasileira a partir dos anos 1990, apresentando conceitos sobre a atuação do Estado com relação à regulação e ao controle, que servem de fundamento para a análise dos processos de avaliação realizados pelo MEC com relação à oferta de educação superior pelas instituições no país.

O terceiro capítulo, **Finalidades e usos da avaliação da educação superior no Brasil: entre a regulação e a emancipação**, busca analisar as finalidades da avaliação do atual sistema, destacando dentre suas finalidades o uso dos resultados para a regulação dos processos das IES e para a tomada de decisão pelo MEC a partir desses resultados.

No quarto capítulo, **Avaliação e regulação da educação a distância no âmbito do SINAES**, tem como foco principal a discussão sobre avaliação e a regulação para a educação a distância no Brasil, apresentando inicialmente o panorama da educação a distância no Brasil e a sua expansão até o ano de 2010, bem como, os rumos que tem tomado a avaliação da educação a distância no âmbito do SINAES a partir da legislação brasileira que regulamenta essa modalidade de ensino.

O quinto capítulo, **Metodologia**, trata dos aspectos metodológicos relacionados ao estudo. Focaliza na investigação das finalidades do sistema de avaliação vigente na educação superior no Brasil, relacionando-as ao uso dos resultados das avaliações como estratégia de controle e regulação das IES por parte do MEC, com ênfase na modalidade a distância. Para tanto, utiliza-se a análise bibliográfica e documental, e

recorre-se aos dados quantitativos secundários produzidos pelo MEC e disponibilizados no sistema eletrônico e-MEC, sistema que serve para o acompanhamento e avaliação das instituições de ensino superior; além dessas fontes de dados, foram realizadas entrevistas com atores envolvidos diretamente com o objeto de estudo da pesquisa.

No sexto capítulo, **Resultado da Pesquisa**, apresenta os resultados da pesquisa, organizado em duas partes. Na primeira parte, são tratadas as concepções e finalidades do SINAES e o uso dos seus resultados, a partir da análise dos documentos oficiais, momento em que são considerados os seguintes aspectos: concepção de avaliação e regulação; finalidades da avaliação; uso dos resultados da avaliação; mecanismos de divulgação dos resultados; objetivos da divulgação; e formas de controle das IES a partir dos resultados das avaliações. Na segunda parte são tratadas as concepções e finalidades do SINAES e o uso dos seus resultados a partir dos discursos dos atores que participaram da entrevista com base nas categorias organizadas e estruturadas considerando os seguintes pontos: princípios que sustentam o sistema de avaliação; processo de divulgação dos resultados como estratégias de controle do Estado e da sociedade sobre as IES; e mudanças ocorridas nas IES que ofertam educação a distância após a implementação do SINAES.

Nas **Considerações finais**, busca-se concluir o trabalho trazendo um resumo dos pontos principais, focando, especialmente, nas reflexões conclusivas que surgiram durante o percurso, na tentativa de responder à questão da pesquisa, vislumbrando futuras possibilidades.

### **ELEMENTOS PARA A ANÁLISE DO PAPEL DO ESTADO NA ATUALIDADE: ENTRE A REGULAÇÃO E O CONTROLE**

Este capítulo tem como objetivo compreender o papel do Estado na oferta da educação superior no Brasil frente ao cenário regulatório instalado no modelo educacional brasileiro a partir dos anos de 1990. Os conceitos que serão apresentados sobre a atuação do Estado com relação à regulação e ao controle servem de fundamentos para a análise dos processos realizados pelo Ministério da Educação com relação à oferta de educação superior pelas instituições de educação superior brasileiras.

Partindo do preceito de que a regulação da educação superior é fruto da ação do Estado sobre as IES, este estudo torna-se fundamental para a compreensão dos processos regulatórios instituídos na atualidade, bem como para possíveis rumos que a educação superior brasileira está tomando. O Estado, ao regular a educação superior, acaba por definir os processos que configuram as IES (SILVA, 2007).

No contexto brasileiro, o Estado é historicamente demarcado pelo seu caráter patrimonialista que, segundo Luiz Dourado (2002, p. 236), pode ser entendido “como espaço de prevalência dos privilégios, mediados pela égide clientelista, em detrimento do Estado de direito”. Entre outros aspectos a serem ressaltados, destaca-se, particularmente, o quanto no Brasil, através desse modelo de Estado, os interesses partidários vincularam-se aos interesses do setor privado, configurando a enorme dívida social do Estado com a esfera pública (DOURADO, 2002).

Na década de 1990, marcada pelo fenômeno da globalização e pelas mudanças nas relações sociais, o Estado também sofre transformações importantes. Um dos impactos que esse fenômeno proporciona é a mudança no papel do Estado. No debate confronta-se, por um lado, aspectos relacionados à capacidade e responsabilidade do Estado na implementação de políticas estatais, e por outro, a

garantia e ampliação dos direitos sociais conquistados durante o período do Estado providência<sup>5</sup>.

Diante desse contexto globalizado, e com um discurso que afirma a necessidade de modernizar a máquina estatal e superar seu caráter patrimonialista, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), através do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) propõe a reconstrução do Estado para um modelo social-liberal, democrático, subordinado a um controle social ampliado, conforme apresenta Bresser Pereira:

Um Estado que por sua vez proteja os direitos sociais ao financiar as organizações públicas não-estatais – que defendem direitos ou prestam serviços de educação, saúde, cultura, assistência social - e seja mais eficiente ao introduzir a competição e a flexibilidade da provisão desses serviços. (Bresser Perreira & Grau, 1999, apud SILVA, 2001, p. 84).

Para Bresser Pereira (1999) o Estado social liberal não seria nem um Estado social burocrático, nem um Estado neoliberal, pois o primeiro reporta-se ao modelo que contrata diretamente os profissionais de áreas sob a responsabilidade do Estado para realizar de forma monopolista e ineficiente os serviços sociais; e o segundo que, por seu caráter mínimo, acaba renunciando as suas responsabilidades sociais. O autor define:

O Estado social liberal, que é social porque mantém suas responsabilidades pela área social, mas é liberal porque acredita no mercado e contrata a realização dos serviços sociais de educação, saúde, cultura e pesquisa científica de organizações públicas não-estatais é que financia a fundo perdido com o orçamento público. (BRESSES PEREIRA, 1996, p. 14).

Em meio a esse contexto de forte crença no mercado e de influência neoliberal, segundo Silva (2001, p. 85), quatro grandes problemas foram identificados pelo governo e apontada a necessidade de seu enfretamento para a reconstrução do Estado. São eles: “o tamanho do Estado; a necessidade de redefinição do papel regulador do Estado; a recuperação da governança e da governabilidade”.

---

<sup>5</sup> Estado-providência também conhecido como Estado de Bem-Estar Social é um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado como agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador de toda vida e saúde social, política e econômica do país. Cabe ao Estado do Bem-Estar Social garantir serviços públicos e proteção à população

Para sanar esses problemas apresentados e acabar com situações de clientelismo e burocracia, o governo propõe: intervir em parceria com o setor privado nos programas de infraestrutura; descentralizar os projetos sociais para atuação em parceria com o terceiro setor e definir as políticas sociais sob a orientação das agências reguladoras (SILVA, 2001). A partir dessa lógica delineada, a autora apresenta os três eixos básicos que fundamentam o projeto de reforma do Estado brasileiro, são eles: a privatização, a publicização e a terceirização.

O primeiro eixo, a privatização, proporcionou uma circunstância favorável para o equilíbrio da economia do Governo, através da arrecadação de recursos, porém, fez surgir novos monopólios privados em diversos setores (SILVA, 2001). A privatização proporcionou três processos distintos, segundo a autora, sendo o primeiro momento, a redução dos recursos do Estado nas instituições públicas; o segundo momento, em que se utilizou como justificativa a privatização como uma opção para atrair dólares para redução da dívida externa e interna; e o terceiro, em que foram identificados alguns resultados após a privatização, entre eles, reclamações dos serviços prestados pelas empresas privatizadas, aumento da dívida interna e externa e formação de novos monopólios.

No campo educacional os processos de privatização, segundo Pablo Gentili (1998) envolveram três modalidades institucionais, são elas: “1) fornecimento público com financiamento privado (privatização do financiamento); 2) fornecimento privado com financiamento público (privatização do fornecimento); e 3) fornecimento privado com financiamento privado (privatização total)”. Na educação superior devido ao crescente avanço das instituições privadas nesse período, o contexto revela a opção pela diversificação e ampliação da oferta, em sua maioria por faculdades isoladas, caracterizando, conforme categorização de Gentili, o fornecimento privado com financiamento privado.

O segundo eixo, a publicização, tem como respaldo a criação de organizações sociais com a finalidade, segundo Bresser Pereira (1997), de “transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-

estatal”. São organizações financiadas pelo Estado, porém administradas por grupos privados, sem fins lucrativos.

O terceiro e último eixo básico é a terceirização que tem como fundamento a transferência para o setor privado, através de contratos, de serviços auxiliares, tais como: limpeza, transporte, etc..

Na redefinição do papel do Estado, algumas atividades são destacadas como exclusivas, são elas a de legislar, julgar, policiar, fiscalizar, regular e definir políticas. Já outras atividades são financiadas pelo Estado e podem ser prestadas por organizações não-estatais, dentre elas os serviços sociais e científicos. O entendimento do Governo para essa questão repousa no caráter competitivo dessas atividades, podendo ser financiadas pelo Estado e gerenciadas pela iniciativa privada, na disputa por clientes, configurando-se como mecanismos de “quase-mercado”.

Afonso (1999, p. 143) apresenta a definição de Le Grand (1991) – um dos autores que discute a criação de “quase-mercado”, esboçando a seguinte afirmação:

quase-mercado são mercados porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos; são quase porque diferem dos mercados convencionais em aspectos importante. Assim, por exemplo, as organizações competem por clientes, mas não visam necessariamente à maximização de seus lucros; o poder de compra dos consumidores não é necessariamente expresso em termos monetários e, em alguns casos, os consumidores delegam a certos agentes a sua representação no mercado. (Le Grand , 1999 apud Afonso, 1999, p.143).

Os “quase-mercados” possuem assim uma espécie de carácter híbrido público/privado, Estado/mercado, no entanto, esses mecanismos estão longe de esgotar o sentido das mudanças em curso no que diz respeito à redefinição do papel do Estado.

Na educação, conforme analisa Afonso (1999, p. 144), tomando como base Roger Dale (1994), “o que está em questão são novas formas e combinações de financiamento, fornecimento e regulação da educação” que são diferentes das formas tradicionais que o Estado assumia até então. Na educação o Estado assume

um papel cuidadoso e rígido de controle e fortemente regulador. Um exemplo disso pode-se encontrar no âmbito do ensino superior no que se refere à orientação no currículo e à criação de mecanismos avaliativos para posterior publicização dos resultados, gerando espaços para a competição e pressão no sistema educacional.

Para Barroso (2005), o papel regulador do Estado demarca a intenção de modernizar a administração pública através de normas e regulamentos que são atributos da intervenção estatal. Silva (2007) corrobora com essa interpretação ao afirmar que o exercício da regulação estabelece ações que tem por objetivo atender a finalidades previamente definidas que estão presentes em normas e regras que devem ser seguidas. Portanto, a regulação tem “um forte papel de controle sobre determinados elementos relacionados ao Estado e sua atuação junto à sociedade”. (SILVA, 2007, p.62)

O Estado regulador, portanto, reforça o fato do Estado ter deixado de ser produtor de bens e serviços em determinadas áreas que antes estavam sob sua responsabilidade, transformando-se, sobretudo em regulador de processos. Na discussão sobre a modernização da administração, Gomes Canotilho (2000) traz a seguinte reflexão:

quando, por exemplo, se insiste na substituição do paradigma burocrático da administração pelo paradigma administrativo-empresarial isso traduz-se também na emergência de um novo paradigma do Estado que hoje tende a ser denominado paradigma do *Estado-regulador*. (GOMES CANOTILHO apud AFONSO 2001, p. 24).

Mas, é importante compreender porque ocorreu a necessidade de substituição do modelo burocrático e o surgimento do Estado regulador, o que passaremos a situar a seguir.

Após a Segunda Guerra Mundial, os países da Europa Ocidental reconstruíram suas economias como prioridade política máxima através de dois pilares de intervenção pública<sup>6</sup>: redistribuição de renda e gestão macroeconômica para estabilização da economia. Esse período ficou popularmente conhecido como Estado keynesiano do

---

<sup>6</sup> Para Giandomenico Majone “as teorias político-econômicas modernas do Estado distinguem três tipos principais de intervenção pública na economia: redistribuição de renda, estabilização macroeconômica e regulação de mercados”. (MAJONE, 1999, p. 6).



bem-estar. O Estado tinha as atribuições de planejador, produtor direto de bens e serviços e como empregador último de recurso. Mas, a combinação de alguns fatores ocorridos naquele período, tais como, aumento progressivo do desemprego e crescentes taxas de inflação, nos anos de 1970, o modelo começou a desmoronar, principalmente, porque as despesas públicas e as generosas políticas de bem-estar eram vistas como os males para o desempenho econômico insatisfatório. (MAJONE, 1999).

Devido às críticas ao modelo e ao crescente descrédito por parte da população de eleitores, os governos europeus adotaram um novo modelo conhecido como Estado Regulador, que surgiu no final dos anos de 1970, com a inclusão imediata de políticas voltadas para a “privatização, a liberalização, a reforma dos esquemas de bem-estar e também a desregulação” (MAJONE, 1999, p. 8).

Essas mudanças na configuração do Estado devem ser entendidas como parte de um processo cíclico, pois como afirma Afonso (2001), o Estado com a sua longa trajetória histórica, assumiu diversas mudanças “na sua configuração, natureza e funções”. Aspecto que conduz as reflexões deste autor a definir o Estado como uma:

(...) organização política que, a partir de um determinado momento histórico, conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado território, aí exercendo, entre outras, as funções de regulação, coerção e controlo social – funções essas também mutáveis e com configurações específicas, e tornando-se, já na transição para a *modernidade*, gradualmente indispensáveis ao funcionamento, expansão e consolidação do sistema económico capitalista. (AFONSO, 2001, p. 17).

No caso da educação superior, alguns autores apresentam estudos feitos em vários países da Europa Ocidental em que esses países lidaram com o panorama da educação superior a partir da transferência de autoridade do Estado para as universidades (CASTRO, 2005). Segundo Marianne Bauer (1993) apud Castro (2005, p. 237-238):

(...) Uma conscientização cada vez maior da incerteza de condições, metas e do sentido do progresso tem levado a questionar o poder do Estado, ainda mais reforçado pelo desenvolvimento disparado das comunicações eletrônicas. Por causa das mudanças no contexto e nas ideias, os governos se afastam do modelo do Controle Estatal e partem para o modelo da Supervisão do Estado (Neave & Vught, 1994; Vught, 1989), desistindo de suas tentativas de regular todos os aspectos do sistema de ensino superior

e transferindo decisões e responsabilidades básicas para as próprias instituições. (...) As universidades, por sua vez, precisam (...) deixar de ser organizações arranjadas em torno de unidades de clãs profissionais e disciplinares (...) para se tornarem organizações de auto-regulação com suas demandas de liderança, cooperação e retorno de informação.

Em meados da década de 1990 as instituições de educação superior foram incentivadas a crescerem respondendo aos novos desafios apresentados pelo mercado, sendo liberadas das burocracias e controles gerados pelo Estado, ocorrendo rápida expansão, através de sistemas auto-regulados de ensino superior<sup>7</sup>. Nesse mesmo período as reformas aconteceram através da cooperação dos países ricos e suas comunidades de ensino superior. A reforma apresentou avanço para a comunidade do ensino superior e para as sociedades científicas, conforme afirma Castro (2005), pois seus representantes passaram a partilhar de funções de governo, além das funções já existentes de ensino e na pesquisa. Seus representantes participam com voz ativa em conselhos, diretorias, além da formulação, implementação e análise de políticas; participam em diagnósticos, auditorias, procedimentos de avaliação, elaboração de estudos e relatórios e definição de instrumentos para a coleta de dados e análise dos resultados. Essa realidade apresentada pela autora não é muito diferente da proposta do atual modelo do sistema de avaliação da educação superior brasileira, através do SINAES, assunto que será retomado posteriormente nesse trabalho.

A função do Estado nesse contexto passou da responsabilidade de controle direto para a administração remota pela realização de supervisão e gestão de incentivos e restrições com a participação direta da comunidade do ensino superior (CASTRO, 2005).

A expansão da educação superior nesse novo cenário apresenta-se de forma diferenciada entre os países. Nesse sentido, a educação superior oferecida no âmbito da iniciativa privada se dá de forma mais ampliada nos países de renda média e baixa, devido à restrição existente na oferta e limitação dos orçamentos públicos para investimento nas instituições de ensino. No Brasil a expansão ocorreu

---

<sup>7</sup> A autora Maria Helena Castro (2005, p. 240) entende como sistemas auto-regulados de ensino superior a atuação menos intervencionista do Estado, ambiente semelhante ao mercado e níveis altos de responsabilidade, participação e negociação por parte da comunidade do ensino superior nos dilemas normativos.

na década de 1990, período esse marcado pela visão neoliberal de redução do Estado.

Com esses novos desafios e cenários da educação superior brasileira, o papel do Estado na oferta de ensino encontrou na regulação o mecanismo fundamental para os desdobramentos e garantias da qualidade da oferta da educação superior.

O papel do Estado na regulação visa o controle, através de determinadas normas, para o equilíbrio do funcionamento de um ou vários setores. Conforme afirma Barroso (2005), de maneira geral, a regulação é essencial para manter o equilíbrio de qualquer sistema. A regulação proporciona ao sistema “identificar as perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus órgãos executores”. (BARROSO, 2005, p. 728)

A utilização da regulação pelo Estado para controlar ou para disciplinar determinado setor social reportar-se a ideia trazida por Foucault (1987) de controle social que é definido como força disciplinar que adentra a sociedade através do poder e da punição. Na área educacional, foco do estudo, isso pode ser percebido na legislação em que a regulamentação está estruturada para garantir o controle social disciplinador, apresentando o exercício do poder e suas punições e garantindo a padronização dos comportamentos institucionais convergentes para um padrão de referência de qualidade pré-definido. Vale destacar que não se está questionando o processo de regulação em si, pois considera-se o mesmo necessário, mas sim, a busca para situar que tipo de regulação é realizada e quais as suas finalidades.

Nessa direção Barroso (2005), tomando por base os trabalhos de Reynaud (1997 e 2003), identifica três dimensões na regulação de sistemas sociais: a regulação institucional, normativa e de controle; a regulação situacional, ativa e autônoma; e a regulação conjunta.

Na primeira dimensão a regulação é definida como o “conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos actores sobre os quais detém certa

autoridade” (MAROY e DUPRIEZ, 2000 apud BARROSO, 2005, p. 730). Essa dimensão é caracterizada pelo seu caráter de coordenação e controle exercidos pelos que detêm uma autoridade legítima, aproximando-se da compreensão da maioria dos autores americanos nas áreas de economia e educação, como modelo intervencionista das autoridades públicas para controlar o mercado e as ações sociais (BARROSO, 2005). Essa dimensão parece estar presente no modelo de avaliação da educação superior brasileira, principalmente pelos elementos normativos que parecem caracterizar o sistema de avaliação, o que tentar-se-á demonstrar ao longo deste estudo.

Na segunda dimensão, a situacional, “a regulação é vista, sobretudo, como um processo activo de produção de ‘regras do jogo’”. (REYNAUD, 1997 apud BARROSO, 2005, p. 731). Nessa dimensão além das características que traz da dimensão anterior (regras, constrangimentos, etc.) essa dimensão também orienta o funcionamento do sistema, reajustando as suas falhas, através da ação dos diversos atores, através de ações autônomas dos seus atores (BARROSO, 2005). Para Barroso (2005, p. 731) no sistema educacional, que é um sistema complexo, “existe uma pluralidade de fontes, de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos actores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias”.

Na terceira e última dimensão, a regulação conjunta, um modelo mais avançado que dá lugar “a interação entre a regulação de controlo e a regulação autônoma, tendo em vista a produção de regras comuns” (REYNAUD, 2003 apud BARROSO, 2005, p. 731).

Nesse estudo parte-se do pressuposto de o tipo de regulação realizada pelo Estado brasileiro em relação a educação superior é uma regulação do tipo institucional, normativa e de controle, que se pauta no controle de determinados atores sobre a atuação de outros, sendo que os primeiros detêm uma autoridade legítima que sustenta tal ação. No caso em referência o Estado tem tido um controle rígido sobre as IES, principalmente as privadas, reforçando a ideia de um correto funcionamento e garantia do padrão mínimo de qualidade estabelecido.

Nos anos de 1990 o neoliberalismo trouxe outros aspectos associados à regulação: a qualidade, a avaliação e a prestação de contas (*accountability*). A partir desse momento ocorre a busca constante pela melhoria da qualidade, que para ser alcançada exige a criação de diversos mecanismos avaliativos para diagnosticar, medir e produzir resultados que sejam satisfatórios para a sociedade. Um exemplo desse direcionamento foi a criação do Exame Nacional de Curso (ENC), mais conhecido como Provão, que ocorreu no período de 1996 a 2003, com o objetivo de avaliar os cursos de graduação, através da aplicação de uma prova aos formandos para a obtenção do resultado do processo de ensino-aprendizagem.

Para Martins (2005) a regulação pode ser caracterizada pela união de três dimensões envolvidas no processo: normatização, verificação e controle. É nessa dimensão que se estabelece a determinação da realização dos processos de verificação e controle, "(...) Nesse sentido, o peso da dimensão normativa é intenso e é o que estabelece os rumos a serem seguidos na regulação, tanto em processos de verificação e controle". Martins (MARTINS, 2005, p.41). A dimensão normativa regula o contexto e as condições gerais das outras duas dimensões, podendo deixar como exemplo a própria legislação.

A regulação nesse cenário neoliberal reafirma sua importância pelas ações do Estado através das atividades de verificação e controle. Portanto, ao Estado, não cabe mais a participação ativa, tendo como consequência a criação de condições para que o setor privado atue e comprove eficiência mostrando qualidade e eficácia nos serviços prestados.

Trazendo essas questões para o campo educacional Barroso (2005, p. 731) elucida que "a utilização do termo regulação nos estudos internacionais sobre política educativas varia muito conforme os contextos linguísticos e administrativo dominante". O autor apresenta duas concepções de regulação associadas a essa questão.

O primeiro contexto do termo regulação identificado pelo autor, relaciona-se a modernização da gestão educacional a partir da reforma da administração do

Estado, ocorrendo em países com características de administração centralizadora e burocrática. Acrescenta ainda o autor:

A referência à “regulação” aparece como resultado de um certo efeito de moda (ou *aggiornamento* linguístico), com o fim de reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma “nova administração pública” que substitui um controlo directo e a priori sobre os processos, por um controlo remoto, e a posteriori baseado nos resultados. (BARROSO, 2005, p. 132).

Para que esse modelo se concretize é de suma importância a existência e reconhecimento de órgãos autônomos que integrem o sistema. Segundo o autor, nos países como Canadá, Estados Unidos, França e Reino Unido, o Estado não se retirou do campo educacional, mas adotou um novo papel, conforme citação de Lessard, Brassard e Lusignan (2002) apud Barroso (2005, p. 732):

O Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com actores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do “mercado” educativo.

Nesses países citados, no âmbito da educação superior, foram criadas agências avaliadoras e de credenciamento para definição do que deve ser realizado por cada instituição.

O segundo contexto identificado pelo autor ao qual a regulação está associada, relaciona-se, por contraste, ao conceito de desregulação. Esse conceito baseia-se na concepção de que o Estado não deixa de regular, mas cria uma ruptura com os modelos tradicionais intervencionista, a exemplo dos sistemas educacionais. Os países onde se verificam essas mudanças “ocorre sobretudo num contexto linguístico anglo-saxónico e, (...) onde se verificaram mudanças políticas de cariz conservador e neoliberal (BARROSO, 2005, p. 732). O autor prossegue:

Nestes países o que está em causa não é uma simples alteração dos modos de regulação pelo Estado, mas a substituição parcial da regulação estatal por uma regulação de iniciativa privada através da criação de quase-mercados educacionais. (BARROSO, 2005, p. 732).

O cenário que se estabelece é que o Estado passa da responsabilidade pela oferta de determinados bens à regulação destes a ser oferecido pela via privada e regulados por agências também privadas. Na educação superior, a regulação passa a ser um elemento complementar a privatização, servindo como instrumento de controle do Estado, servindo por vezes as características exigidas pelo mercado, por outras, sendo realizada por agências próprias deste.

No contexto brasileiro a partir da análise das duas concepções apresentadas por Barroso (2005), Silva (2007) afirma que a educação superior unificou a intenção de colaborar com resultados com a preocupação para a formação dos quase-mercados. O exercício da regulação tem forte influência com a reforma ocorrida na década de 1990, quando houve, por um lado, uma crescente expansão das vagas pela iniciativa privada e, por outro, o processo de sucateamento das instituições federais de educação superior (IFES), momento em que surgem nesse período as agências reguladoras<sup>8</sup> vinculadas ao Estado. Esse período é marcado pelo forte controle do Estado e reforça a ideia da necessidade dos processos regulatórios. A partir da ampliação e incentivo de crescimento da atuação do setor privado em setores que se constituíam atribuições do Estado, a reforma dos anos 1990, fortalece as práticas regulatórias e produz a necessidade de definição de regras e normas com foco na gestão, na prestação de serviços públicos e no uso dos recursos transferidos para a iniciativa privada.

No que diz respeito as políticas educacionais Nunes (2002, p. 21) expressa que,

(...) se inserem em um contexto de reforma, privatização e desregulamentação. As reformas constitucionais e o programa nacional de desestatização permitiram crer que haveria a necessidade de novos entes reguladores, em substituição aos anteriores, que atuavam em um cenário onde o Estado era produtor e prestador de serviços básicos.

Uma das explicações para esse novo contexto, segundo Nunes (2002) está relacionado ao acelerado avanço tecnológico e a crescente competitividade

---

<sup>8</sup> Para compreender o que são as agências regulatórias toma-se como definição o entendimento dado por Nunes (2002) como “aquelas que “regulam para fora”, ou seja, regulam para o público e não apenas para o próprio Estado”.

instalada internacionalmente, que demonstra que as economias mais liberalizadas detinham maior capacidade de investimento. Com esses novos desafios a urgência de um novo modelo de Estado trouxe um novo modo de regulação. Nunes enfatiza que:

Toda regulação tem impacto sobre os custos das unidades produtivas reguladas. Regular é, também, imputar custos. Não seja surpresa, portanto, a permanente e inevitável atração fatal que os regulados têm pelos reguladores. Se não se pode evitá-los, resta convencê-los. Se não se pode convencê-los, resta domesticá-los. Se não se pode domesticá-los, resta capturá-los. (NUNES, 2002, p. 21)

Portanto, conforme enfatiza Nunes (2002, p 23) “não existe regulação neutra. Nem existe regulação inocente. Nem toda regulação é contra o regulado”. Essas múltiplas faces da regulação dependerá da visão e concepção de quem está no poder.

A instauração desse regime regulatório, cujo poder centra-se nas agências reguladoras, fez com que tais agências representem a existência de um “Estado dentro do Estado” conforme afirma Nunes (2002. p. 23):

O regime regulatório, que se inaugura com as privatizações, constitui verdadeira reforma do Estado. Esse regime caracteriza-se pela redefinição do papel do Estado na economia. Por intermédio de delegação legislativa, cria-se um novo poder entre os poderes, exercido por novas agências regulatórias, que apontam para a existência de um 'Estado dentro do Estado'.

As agências reguladoras atuam como organizações autônomas com funções do Executivo, com direitos de concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos. Para Silva (2007), os processos de regulação de instituições superiores foram edificados pelo estabelecimento da relação com a concepção de regulação, que segundo a autora:

a) eram usados como instrumento de controle do Estado sobre a IES; b) sua execução estava diretamente relacionada à ações a serem desenvolvidas por determinados atores submetidos à autoridade estatal; c) estavam fundamentados em denso conjunto legal, sendo fruto de uma combinação que envolvia normatização e verificação; d) serviam ao Estado mais como um instrumento de legalização das IES do que de legitimação; e) pregavam, através de conjuntos de normas expedidas, um ideal a ser alcançado, sem que houvesse um foco maior na análise das reais condições de funcionamento de uma IES, bem como, na análise do papel que tal



instituição se proponha a realizar no meio onde atua; e f) serviam aos propósitos de verificação e de comprovação de cumprimento das normas estabelecidas pelo Estado, sendo esta uma base para a obtenção do direito de expedir diplomas válidos. (SILVA, 2007, p. 74).

Percebe-se com isso que a regulação no ensino superior evolui com o modelo centralizado e burocrático, preocupado sobretudo com os resultados/produtos. O papel regulatório do Estado com a crescente preocupação com o produto final, mensurável, passa a ser a prioridade passando a utilizar-se da avaliação para atingir seus objetivos.

Para Silva (2007) ao fazer uma comparação da ação regulatória no período do estado de Bem Estar Social e o Estado Neoliberal relacionado as instituições de educação superior no Brasil, ela conclui que nos processos de autorização, reconhecimento, credenciamento e recredenciamento, nos dois primeiros processos deve existir a comprovação da existência de condições estabelecidas a *priori*. E nos dois últimos processos, além da existência de condições pré estabelecidas, é necessário a verificação da qualidade dos serviços oferecidos pela instituição que são associados aos resultados. A partir disso a avaliação foi incorporada ao processos regulatórios, com estabelecimento de interface. A autora afirma que:

a concepção de avaliação, quando praticada através de um desses processos, está diretamente alinhada às concepções acerca da ES defendida pelo Estado. Em tal análise, pesa o posicionamento acerca de aspectos como punição *versus* correção; emancipação *versus* controle; verificação *versus* avaliação; sentido voluntário *versus* obrigatoriedade, dentre outros". (SILVA, 2007, p. 67).

No atual contexto da educação superior brasileira em que se consolida o SINAES, a avaliação alimenta a regulação e a supervisão. A ideia de regulação adotada, portanto, representa a ação do Estado que se realiza através de um conjunto de processos instituídos por ele próprio, e dentre esses a avaliação se destaca como parâmetro para alimentar a função normativa e de controle.

Vale frisar, no entanto, que o cenário característico dos anos 1990, tem se reconfigurado a partir da mudança de governo ocorrida em 2003, quando assume a presidência da república Luiz Inácio Lula da Silva eleito em função de uma ampla coligação de partidos, tendo à frente o Partido dos Trabalhadores (PT). O reordenamento administrativo baseado na capacidade regulatória do Estado

verificado nos anos 1990, sob a liderança de Fernando Henrique Cardoso, vem, tomando novas dimensões caracterizadas pelo aumento da capacidade regulatória do Estado<sup>9</sup>. No novo contexto também observa-se uma importante mudança de perspectiva das funções do Estado, que nos anos de 1990 se sustentava nos princípios de descentralização, privatização e, principalmente, da competitividade, que passa a assumir um modelo de forte regulação estatal em todos os setores e, mais especialmente, no setor educacional, processo que tem na avaliação dos sistemas de educação desde a Educação Básica até a Educação Superior<sup>10</sup> o seu ponto forte.

Essa posição se evidencia em função também da crise que se vislumbra na atualidade. A afirmação de “menos Estado e mais mercado”, como era preconizado pelo modelo neoliberal nos anos de 1990, parece estar em cheque. A crise mundial que marcou as relações econômicas mundiais durante os anos 2008 e 2009 fazem com que a discussão sobre o papel do Estado e de seu lugar no processo de regulação dos mercados seja retomada. A lógica do mercado que marcou os discursos sobre a gestão pública da educação, trazendo para o seu domínio modelos de gestão privada cuja ênfase é posta nos resultados ou produtos dos sistemas educativos, passa a ser rediscutida não só pelos estudiosos da área, mas também por aqueles responsáveis pela regulação, e, nesse bojo, obviamente, os modelos de avaliação educacional e seu papel para o alcance de padrões de qualidade educacional também precisam ser rediscutidos. Esses aspectos que não podem ser desprezados quando pensa-se no papel do Estado frente ao conjunto das instituições sociais na contemporaneidade.

---

<sup>9</sup> Sobre essa questão ver estudo produzido por Oliveira (2007a).

<sup>10</sup> Os sistemas de Avaliação incluem o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto por Provinha Brasil, Prova Brasil, ENEM; Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), composto por Autoavaliação Institucional, Avaliação de Cursos de Graduação (ACG) e Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE).

### CAPÍTULO 3

## FINALIDADES E USOS DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: ENTRE A REGULAÇÃO E A EMANCIPAÇÃO

Este capítulo tem como objetivo analisar as finalidades da avaliação do atual sistema, destacando dentre suas finalidades o uso dos resultados para a regulação dos processos das IES e para a tomada de decisão.

A avaliação da educação superior tem sido instrumento para a melhoria dos resultados, e ao mesmo tempo, instrumento de prestação de contas à sociedade, principalmente, no que se refere às universidades devido aos recursos que recebem e ao cumprimento das suas funções.

As finalidades da avaliação são diferentes em seus formatos ou modalidades. Conforme apresentado por Afonso (2000, p.18), “a existência de diferentes formas ou modalidades de avaliação traduz frequentemente diferentes funções (manifestas ou latentes)”. Esse mesmo entendimento tem Dias Sobrinho (2002) ao assegurar que a avaliação busca cumprir distintas finalidades, no entanto deve-se destacar uma destas funções – a função social – que evidentemente se sobressai às demais.

Ao observar que as finalidades da avaliação poderão ter múltiplas fazes, proporcional aos tipos de interesses. As finalidades que variam conforme o interesse é importante destacar, segundo dito por Belloni (2000, p.39) como a “função social da avaliação”. Para Belloni o desenvolvimento de uma sistemática de avaliação que vise o aperfeiçoamento da qualidade da educação, do ensino, da aprendizagem, da pesquisa e da gestão – com a finalidade de transformar a escola atual em uma instituição voltada e comprometida com a democratização do conhecimento e da educação, assim como com a transformação da sociedade (BELLONI, 2000, p.39).

Para Belloni (2000, p.53) a “função social da avaliação está relacionada a uma concepção de universidade comprometida com o desenvolvimento da ciência e com a construção de uma nova ordem social”. Os autores Catani; Oliveira; Dourado (2001, p.8) afirmam que a avaliação numa perspectiva emancipatória, “apresenta-se

como lógica indutora do desenvolvimento institucional, [...] assume um perspectiva formativa, buscando a melhoria da instituição e dos processos de gestão no seu interior por meio da humanização do trabalho acadêmico”.

O cenário mais específico da avaliação de instituições é preciso ser compreendido a partir de duas possibilidades: mecanismos de controle dos resultados produzidos pelas instituições e indicadores de seu lugar no mercado educacional; e o entendimento das relações sociais e pedagógicas que se estabelecem através do compromisso com a qualidade na oferta dos cursos, em face da responsabilidade de participação na construção de uma sociedade mais democrática.

Ristoff (2005) afirma a necessidade de estabelecer uma cultura de avaliação no âmbito das IES, buscando consolidar valores acadêmicos, atitudes coletivas de condutas para tornar o ato avaliativo parte integrante do exercício das funções da instituição. Mas, é necessário ir além sobre o sentido dado a avaliação da educação superior, discutindo seu lugar como processo a ser utilizado pelas IES e pelos órgãos de regulação.

A avaliação de uma IES torna-se primordial na medida em que possibilita a realização da busca pela qualidade, quando utiliza os resultados para proporcionar políticas internas de melhoria e contribui com seus gestores, docentes e discentes na reflexão do significado da educação superior brasileira, e sobre o modelo de avaliação que vem sendo implementado, sobre sua autonomia no processo, construção de identidade profissional.

Quando se fala em avaliação, uma questão que não pode ser esquecida, mas, ao contrário, deve ser debatida, refletida refere-se a qualidade do processo de tomada de decisão. Pois, a tomada de decisão envolve uma complexidade de elementos relacionados ao contexto e ao tipo de instituição (pública ou privada), ao seu contexto social e político por trás de um amplo projeto social que direciona a regulação das instituições.

Outra questão importante a considerar são as relações com o mercado que as IES estabelecem relacionados às concepções sobre o próprio significado do papel da educação superior.

Pode-se dizer, portanto, que a discussão sobre a avaliação de instituições de educação superior é uma temática que vem assumindo lugar de destaque nos últimos dez anos não só no Brasil, mas também em outros países. Essa ênfase, com certeza, tem uma relação direta com a nova centralidade que a educação tem assumido na fase mais recente do desenvolvimento das sociedades capitalistas.

### 3.1 A EMERGÊNCIA DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: DIFERENTES PERSPECTIVAS SOBRE O USO DOS RESULTADOS PARA A TOMADA DE DECISÃO

A inserção de processos avaliativos nas políticas públicas da educação superior no Brasil é marcada pela lógica neoliberal influenciada pelos ideais de economicistas de Friederich Hayer e Milton Friedman (Bianchetti, 2001). Esses teóricos eram defensores da diminuição da responsabilidade do Estado como promovedor dos serviços sociais, incentivando a competitividade no mercado.

A partir dessa lógica a educação superior passa a ser cobrada em âmbito nacional, com a responsabilidade de ampliação das suas ações direcionadas a inovação, argumentação científica, consolidando-se em agência produtora de conhecimento e tecnologia. Esse posicionamento justifica-se pela percepção de que o conhecimento é o maior patrimônio do Estado e principal motor que alimenta o desenvolvimento econômico de uma nação. Com isso, as exigências com as instituições de ensino superior passam a ser crescentes para responder a demandas sociais e de produtividades.

A lógica neoliberal ganhou força no sentido de explicar a crise econômica dos anos 70, que se intensificava e segundo Moraes (2002), manifestou-se em razão de:

[...] a falência do regime monetário acordado na famosa conferência de Bretton Woods (1944); o esgotamento dos modelos de acumulação de capital do pós-guerra e das instituições políticas que lhe eram afins (em especial a democracia de massas); e a inviabilidade das políticas nacionais voltadas para: promover o desenvolvimento econômico; controlar os ciclos de crescimento e recessão; gerir eficientemente as relações interclasses (as políticas de renda e de bem-estar social, em particular). (MORAES, 2002, p.14).

Em certa medida as narrativas neoliberais conseguiram oferecer explicações para a crise e alternativas plausíveis para a solução, sinalizando caminhos. Para tanto, o neoliberalismo se constituiu segundo Bianchetti (2001) em:

[..] nova ordem internacional, reformulada a partir das novas condições do desenvolvimento da ciência e da tecnologia, e que implica, para o resto os países, em uma nova forma de domínio sobre aqueles que não desenvolveram o controle do mecanismo de produção de conhecimento. (BIANCHETTI, 2001, p.27).

As sinalizações apresentadas pelo neoliberalismo para superação dessa crise, segundo Silva (1994), indicavam que a economia do Estado e todos os serviços sociais mantidos por ele, tais como: educação, saúde e habitação, seriam regulados pelo mercado. Sendo assim, o mercado torna-se a única instituição capaz de coordenar qualquer problema social, sejam eles de base econômica ou política apoiado na ideia do mercado global, na intensificação do capital financeiro, enfraquecendo as instituições políticas.

Segundo Torres (1995), as noções de mercado aberto em forma de livre comércio determinaram as orientações neoliberais para superação da crise das economias latino-americanas. Entre tais noções, o autor destaca as seguintes:

i) redução dos gastos públicos; ii) venda das empresas estatais; redução dos programas que são considerados gastos públicos e não investimentos; desregulamentação para evitar o intervencionismo estatal no mundo dos negócios e diminuição da participação financeira do Estado no fornecimento de serviços sociais, incluindo educação, saúde, pensões e aposentadorias. (TORRES, 1995, p. 115).

No conjunto dessas orientações percebe-se a isenção do Estado das suas responsabilidades sociais. Trata-se na perspectiva neoliberal a superação da crise econômica acumulada por países latino-americanos e apresenta-se como saída à minimização da participação do Estado na oferta de serviços sociais. Nessa lógica, a

diminuição do Estado sustenta-se na proposição de que a ampliação dele é a principal causa dos problemas das sociedades contemporâneas.

Voltando-se para a atuação do Estado no que se refere à educação superior observa-se a focalização na política de responsabilidade mínima na promoção e manutenção das políticas públicas educacionais e de responsabilidade máxima nas políticas de controle, entre elas as de avaliação (GENTILI, 1998). Nesse sentido o papel do Estado passa a ser na elaboração de estratégias de diminuição do financiamento e fornecimento de educação, mas com controle dos seus resultados.

A avaliação como instrumento de controle dos resultados ocorre num contexto em que os trabalhos realizados nas instituições de educação superior, especialmente nas universidades públicas, recebem críticas sobre a qualidade do ensino; conteúdo; eficiência na produção; e distribuição do conhecimento. Na política neoliberal essa contextualização faz do “Estado Mínimo” um “Estado Avaliador”, com funções bem deliberadas de controle, fiscalização e intervenção. Segundo Afonso (2000, p.49), a expressão “Estado Avaliador” adquire significado específico:

... adotando um *ethos* competitivo (...) passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos.

A preocupação passa a ser com o produto enquanto resultado das atividades desenvolvidas pelas IES.

Nesse contexto da década de 1980, dois programas de avaliação marcaram o período, baseados no entendimento de que a avaliação seria um instrumento indispensável para o controle da educação superior pelo Estado brasileiro. Segundo Belloni (1989) a necessidade da avaliação de instituições universitárias decorrem de duas necessidades.

A avaliação surge de um lado de um caráter estrutural e estrategicamente utilizado pelos setores interessados na redemocratização do país, pois as universidades, enquanto instituições públicas deviam ser avaliadas como forma de prestação de contas à sociedade acerca dos recursos públicos utilizados; por outro, decorrente da própria conjuntura, a avaliação surge como resposta às críticas feitas à universidade pública, na tentativa de se

reverter o quadro nitidamente favorável à sua privatização. (BELLONI, 1989, p. 59-60).

Devido à crise conjuntural, as demandas do Estado quanto à redução de sua atuação como financiador da educação superior aliadas às políticas governamentais que proporcionaram a ampliação do setor privado, surge nesse contexto através de ações do Ministério da Educação o esforço de criação e implementação de mecanismos de controle desse sistema. Surge então o Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU em 1983 e o Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior – GERES em 1985.

As tensões vividas no âmbito da academia e do governo devido às propostas de avaliação da educação superior durante os anos 1980 tiveram outras questões como pano de fundo, tais como: luta pela redemocratização do país; a recessão econômica que interferiu no financiamento das universidades federais; movimentos sociais mobilizados em defesa da educação; discussões a respeito do papel das universidades nesse processo de reconstrução do espaço social, dentre outras.

No ano de 1993 foi criado o Programa de Avaliação Institucional (PAIUB) como resposta das universidades brasileiras ao desafio de implantação de um sistema de avaliação centrado na graduação. A partir da experiência acumulada no Programa e com a reorganização do sistema nacional de avaliação do ensino superior, nos termos do Decreto nº 2.026 de 10 de outubro de 1996, o PAIUB foi retomado pelas instituições, que responderam pela avaliação individual prevista neste Decreto.

Em meados dos anos 1990 a avaliação da educação no Brasil tomou novas dimensões e direcionamentos. Esse processo se insere no contexto da globalização de mercados aparecendo como uma estratégia para garantir que os investimentos feitos na educação apresentem resultados efetivos e possam ser divulgados para a sociedade. Com esse direcionamento, a avaliação deixou de apenas priorizar o desempenho do aluno, tornando-se uma avaliação ampliada do sistema de ensino como um todo.

Nesse sentido, em um momento em que a preocupação com os resultados ou produtos se torna o aspecto mais relevante, a avaliação dos sistemas educativos



passa a ser destacada como elemento importante para a definição e o controle das políticas educativas e para a gestão dos sistemas de ensino. Na educação a preocupação com o resultado, mais do que com o processo, se tornou emergente e caracterizou o que ficou conhecido como Estado Avaliador (AFONSO, 2000; AFONSO, 2001; GOMES, 2002).

Na prática, a avaliação ganhou grande destaque como forma de controle e de definição de políticas que estimularam a expansão competitiva no ensino superior. É nesse sentido que se coloca a introdução do credenciamento periódico das IES, a partir do surgimento do Exame Nacional de Curso (ENC), mais popularmente conhecido como Provão, à análise das condições de oferta dos cursos de graduação e os censos do ensino superior, que também estão se constituindo em instrumentos fundamentais no processo de ampliação das informações gerenciais e no controle das instituições. O MEC entendia que essas e outras medidas estavam voltadas para estimular a expansão competitiva, modernização do ensino de graduação e estímulo à qualidade. Para o ministro da educação na época Paulo Renato, “o que se requer do sistema é algo tão diversificado que somente pode ser alcançado por um conjunto de políticas coerentes e articuladas” (SOUZA, 1998).

O resultado desses novos processos centralizados de avaliação, especialmente do ENC, foram a publicação de *rankings* das universidades, a ameaça de fechamento de cursos ou o credenciamento automático para aqueles que obtiverem conceitos A ou B nos três últimos provões. Como se vê, esses resultados corroboraram a ideia segundo a qual o sistema educacional deve ser competitivo e que, para tanto, é preciso instituir um conjunto de incentivos e punições, uma vez que tal sistema operaria na direção da promoção da eficiência, do desempenho e da produtividade.

Outro aspecto a ser considerado nesse processo de reconfiguração do sistema de avaliação do ensino superior é, exatamente, o volume de informações que o MEC vem acumulado sobre cada IES especificamente, vinculada ao sistema federal. Essas informações foram montadas, especialmente, a partir do Provão, dos mecanismos de credenciamento e credenciamento, do levantamento das condições de oferta dos cursos, da Gratificação de Estímulo a Docência, dos censos

do ensino superior e, mais recentemente, do sistema de avaliação gerencial das IES, além dos sistemas de acompanhamento e controle de pessoal e das despesas, no caso das universidades federais.

Como resultado de tudo isso, o MEC implantou o “banco de informações do ensino superior”<sup>11</sup>, objetivando um “sistema unificado de informações educacionais”<sup>12</sup>.

Parece evidente, portanto, que esse controle tem por finalidade estabelecer padrões de aferição e comparação que incentive a competição no sistema, especialmente a financeira, e permita atingir metas de desempenho estabelecidas pelo próprio governo. Questiona-se, portanto, se não estaria o processo de aceleração da oferta de vagas e das matrículas no ensino superior produzindo uma “armadilha social”, uma vez que teremos um sistema diversificado e, ao mesmo tempo, diferenciado em termos de qualidade. Isso, no entanto, não parece ser uma preocupação para os gestores do sistema de ensino superior no Brasil, pois, ao que tudo indica, assumem a diferença, a distinção e a desigualdade como princípios de organização e metas a serem alcançadas e sustentadas no princípio da competitividade.

A promessa governamental de ampliação da qualidade mediante a ameaça de fechamento de cursos, não ocorreu desde a implantação do Provão, em 1996. Na prática, nenhum curso ou IES teve as suas atividades encerradas, o que evidencia para o período era que a meta central a ser atingida era a da expansão acelerada da educação superior.

Na atualidade, percebe-se uma mudança importante nas concepções e nos modelos de avaliação implementados, o que fica ainda mais evidente quando analisamos o modelo que configura o SINAES, criado na gestão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em continuidade à ênfase que vinha sendo dada no governo anterior. O que se percebe nesse cenário é um importante debate sobre diferentes modelos de avaliação a serem adotados, pelo menos no nível do discurso. A concepção de avaliação como regulação tem avançado para uma discussão acerca da

---

<sup>11</sup> Ver: *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 3 ago. 1999.

<sup>12</sup> No caso da educação, em geral, o MEC vem desenvolvendo um “Sistema Integrado de Informações Educacionais” entendido como “Bases para um Ensino de Qualidade”. Ver: MEC. Bases para um Ensino de Qualidade. Brasília, INEP, 1998.

necessidade de construção de um modelo de avaliação formativa numa perspectiva que afirma privilegiar a participação dos atores envolvidos em que se prega o uso da avaliação apenas como subsídio para a regulação do setor, bem como para os processos de gestão das IES. Nessa segunda proposta significa dizer que avaliação e regulação são coisas diversas, não devendo ser confundidas.

Essa discussão nos leva ao debate sobre o conceito de avaliação que não deve se restringir às medidas ou mensuração do desempenho de alunos e instituições. Assim, podemos dizer que a primeira tendência tem por objetivo o controle e a regulação construída com base em instrumentos de medidas padronizados que buscam identificar em que medida as Instituições alcançam os parâmetros de referência de qualidade definidos previamente, assumindo uma visão pragmática, com base numa lógica que destaca a produtividade, a eficiência e a eficácia do sistema com ênfase nos produtos que, nesse caso, é percebido por meio do desempenho dos alunos.

Na segunda tendência, a finalidade da avaliação é apreender a efetividade social e científica das Instituições, o que pressuporia a construção de mecanismos de participação e compromisso dos sujeitos envolvidos nos processos, buscando afirmar um caráter de legitimação e validação dos resultados encontrados nas instituições. Assim, o que se espera é que a Instituição possa utilizar os resultados das avaliações construídas, buscando melhorar os processos educativos em seu cotidiano de maneira a levar ao desenvolvimento da IES e, não apenas, a seu controle e regulação. Nesse caso, o desempenho dos alunos é apenas um dos indicadores a serem avaliados. Discussão que será aprofundada no item seguinte.

### 3.2 O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)

Avaliar instituições de educação superior numa perspectiva sistêmica frente as suas especificidades e diferenças, considerando a diversidade de região, localização e

realidade do município circunscrito, torna-se um grande desafio para o Estado brasileiro. Esse desafio é ainda maior quando se considera o objetivo de democratizar o acesso a educação superior com o padrão de qualidade exigido para todos os cursos de graduação no país, conforme proposto no âmbito do discurso oficial.

Assegurar a qualidade na oferta de educação superior no país é um dever regido pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Ao longo das décadas de 1990 e 2000 sempre esteve evidente o interesse do Governo através de ações regulatórias com ações avaliativas para garantir o padrão de qualidade no desempenho dos cursos ofertados pelas IES.

A avaliação não é um processo simples, principalmente no âmbito institucional que envolve funções técnicas, de responsabilidade ética e política, bem como na exigência de habilidades, competência e participação ativa dos sujeitos sociais envolvidos no desencadeamento da ação e da decisão.

Desde a década de 1990 que os critérios avaliativos das instituições que acompanham o sistema federal de educação superior não se restringiam a provas aplicadas aos alunos, mas ao conjunto de instrumentos avaliativos que envolviam o projeto pedagógico, o corpo docente, a infraestrutura física da IES e visitas *in loco* de especialistas externos à instituição, entre outros. Antes do surgimento do SINAES outros instrumentos que eram utilizados pelo MEC para a regulação foram: Exame Nacional de Curso (ENC), Avaliação das Condições de Ensino (ACE) e a Avaliação Institucional (AI) que foram marcas no governo de Fernando Henrique Cardoso e que de certa forma trouxeram subsídios e possibilidades de melhoria para a integração do atual sistema implementado pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

O SINAES surge com o desafio de suprir as lacunas existentes nos modelos de avaliação existentes anteriormente. Mas, essa questão não é tão simples, pois segundo Dilvo Ristoff:

... o assunto avaliação é sabidamente complexo e que não há, pronto para o consumo, um modelo ideal e único para o país. Creio que é inútil procurá-lo.

Ele precisa ser por nós construído. Nosso desafio primeiro, hoje, é seguirmos em busca de uma linguagem comum para as universidades brasileiras – uma linguagem que nos permita repensar, e, se necessário, reconstruir as propostas hoje existentes no país” (RISTOFF, 1999, p.62).

O SINAES foi discutido e criado por diversos especialistas e docentes de instituições que vivenciavam as dificuldades e anseios de um sistema avaliativo que atendesse outras demandas que não estavam sendo suficientemente supridas. No decorrer do próximo item serão apresentadas as finalidades e objetivos do sistema.

### 3.2.1 Surgimento do SINAES

O atual sistema de avaliação da educação superior começou a ser discutido em 2003 pela Comissão Especial de Avaliação<sup>13</sup> (CEA), constituída pelo então Ministro Cristovam Buarque nos termos das Portarias MEC/SESu nº 11/2003 e 19/2003. A comissão 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, 2009, p.17).

A instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES em 2004 através da publicação da Lei nº 10.861/2004, representa a continuidade das políticas avaliativas para a educação superior no Brasil, tendo como marcos legais o art. 206, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, quando estabelece que o ensino deverá ser ministrado com base nos princípios da “garantia de padrão de qualidade”, a Lei nº 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que, em seu artigo 46, condicionou a autorização e o reconhecimento dos cursos à avaliação institucional; e a Lei nº 10.172/2001, que institui o Plano Nacional de

---

<sup>13</sup> A Comissão foi composta por José Dias Sobrinho, da UNICAMP (presidente), Dilvo Ilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Hélió Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (CAPES), Isaura Belloni (UnB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Junior (SESu), José Marcelino de Rezende Pinto ((INEP), Júlio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Sabbag Zainko (UFPR), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (UNISINOS), Maria José Jackson Costa UFPA), Mario Portugal Pederneiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Silva Araújo (INEP), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE), Stela Maria Meneghel (FURB) e pelos estudantes Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira, representando a (UNE).

Educação (PNE), no qual a qualidade do ensino está associada a institucionalização de diretrizes que regulamentem um amplo sistema de avaliação.

O SINAES tem como interesse, conforme posto no art. 1º da referida Lei:

[...] assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes para fins de promover a melhoria da qualidade da educação superior. (BRASIL, 2004).

Para os autores Collaço e Neiva (2004), o SINAES é um sistema que permite verificar a evolução da qualidade da educação superior, permitindo ao MEC a condução dos processos relacionados à instituição (credenciamento e reconhecimento), bem como dos processos relacionados aos cursos (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento) que são mais específicos.

A proposta do SINAES mantém a avaliação das condições de ensino e propõe que a avaliação institucional fique dividida em duas partes: autoavaliação e avaliação institucional externa. A lógica estabelecida pelo ideário da proposta define que a avaliação começa pela via interna das IES, para posteriormente ser realizada a avaliação externa por uma comissão de especialistas que identificariam a necessidade de melhoria nas condições de ensino da IES.

Para tanto, o sistema prevê três instrumentos de avaliação, operacionalizados em momentos distintos: a) Avaliação das Instituições de Educação Superior (autoavaliação através da Comissão Própria de Avaliação e Comissão externa – credenciamento/recredenciamento); b) Avaliação dos Cursos de Graduação (Comissão externa – autorização/reconhecimento/renovação de reconhecimento); c) Avaliação do Desempenho dos Estudantes (Exame Nacional de Avaliação de Desempenho dos Estudantes – ENADE). Por meio desses instrumentos, o SINAES busca compreender o complexo universo da educação superior de forma articulada.

O SINAES é coordenado e supervisionado pela CONAES<sup>14</sup>, órgão colegiado do âmbito do Ministério da Educação, vinculada ao Gabinete do Ministro de Educação. As atribuições da CONAES estão estabelecidas pela Lei nº 10.861/2004, no art. 6º, que são as seguintes:

- I – propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes;
- II – estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;
- III – formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;
- IV – articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior;
- V – submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE;
- VI – elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação;
- VII – realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.

A CONAES tem atribuições de coordenação do processo de avaliação no âmbito nacional, para garantir o bom andamento do SINAES através da observância dos instrumentos e práticas da avaliação, e principalmente assegurar a qualidade e a coerência do SINAES, oferecendo ao MEC subsídios para a formulação de políticas para a educação superior a curto, médio e longo prazo.

O foco central do SINAES é a instituição a partir de um olhar integrado, em que os cursos oferecidos passaram a ser avaliados na totalidade institucional e não mais

---

<sup>14</sup> A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) é atualmente composta por 13 membros, são eles: um presidente (Sérgio Roberto Franco - UFRGS); um representante do INEP (Malvina Tânia Tuttman); um representante da CAPES (Adalberto Grassi Carvalho); três representantes do MEC (Andréa Andrade - SETEC/MEC; Luiz Fernando Massonetto - SERES/MEC; Luiz Cláudio Costa - SESu/MEC); um representante do corpo discente (André Vitral); um representante do corpo docente (Reginaldo Alberto Meloni); um representante do corpo técnico-administrativo (Sandro de Oliveira Pimentel); quatro representantes com notório saber científico, filosófico e artístico e reconhecida competência em Avaliação ou Gestão da educação superior (Guilherme Marback Neto – UNIDERP; Marcelo Knobel - UNICAMP; Maria Clara Kaschny Schneider - IFSC; Robert Evan Verhine - UFBA).

isoladamente como ocorria anteriormente com o Exame Nacional de Curso – ENC, através do Provão aplicado aos alunos do último semestre.

Dada à complexidade da educação superior, principalmente as diferentes categorias administrativas, e as heterogeneidades das IES públicas e privadas, o SINAES tem como desafio a compreensão da totalidade institucional para “produzir sentido a respeito do cumprimento das funções sociais de formação humana e construção de conhecimento, no âmbito regional, nacional e internacional” (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 210).

De acordo com a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, o SINAES compreende três modalidades de instrumentos, que devem ser aplicadas em diferentes momentos componentes principais, listados a seguir:

- (1) Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES) – é o centro de referência e articulação do sistema de avaliação que se desenvolve em duas etapas principais:
  - (a) auto-avaliação – coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) de cada IES, a partir de 1º de setembro de 2004;
  - (b) avaliação externa – realizada por comissões designadas pelo INEP, segundo diretrizes estabelecidas pela CONAES.
- (2) Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) – avalia os cursos de graduação por meio de instrumentos e procedimentos que incluem visitas in loco de comissões externas. A periodicidade desta avaliação depende diretamente do processo de reconhecimento e renovação de reconhecimento a que os cursos estão sujeitos.
- (3) Avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE) – aplica-se aos estudantes do final do primeiro e do último ano do curso, estando prevista a utilização de procedimentos amostrais. Anualmente, o Ministro da Educação, com base em indicação da CONAES, definirá as áreas que participarão do ENADE. (BRASIL, 2004, p.4-5).

A implantação deste sistema é bem complexo, devido aos modelos de regulação e avaliação que se pretende integrar, sendo considerados contraditórios. A avaliação tem seu cunho emancipatório; e a regulação seu cunho controlador (GOMES, 2010). O SINAES tenta unir o AI-ENC-ACE com o Programa de Avaliação Institucional (PAIUB). A proposta do SINAES, substitui o ENC pelo ENADE. A ACE continua sendo realizada, só que com outra sigla: ACG. A AI, agora conhecida como AVALIES, é realizada em duas partes, a autoavaliação e avaliação institucional externa.



O documento básico das diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior traz indicações para a avaliação ocorrer não como um fim em si mesma, mas, como um dos “instrumentos de que dispõe o poder público e a sociedade para dimensionar a qualidade e a relevância das IES em consonância com sua missão acadêmica e social” (COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2004, p.5). Assim, o documento destaca três momentos do processo:

(1) o da regulação, enquanto atributo próprio do Poder Público, que precede ao processo de avaliação nas etapas iniciais da autorização e do credenciamento dos cursos; (2) o do processo de avaliação que se realiza autonomamente pela instituição, de forma integrada e segundo suas diferentes modalidades; e (3) o da regulação novamente, uma vez concluída a avaliação (após emissão de Pareceres da CONAES), quando são aplicados os efeitos regulatórios – previstos em lei – decorrentes da avaliação. (COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2004, p.5).

Serão detalhados a seguir os seus três componentes principais: ENADE, ACG e AVALIES.

### **3.2.1.1 A avaliação do desempenho dos estudantes: o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes (ENADE)**

O desempenho dos estudantes dos cursos de graduação é avaliado pela aplicação do ENADE, que é um componente curricular obrigatório dos cursos de graduação em substituição ao antigo provão, ENC. Na Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, Art. 5º § 1º o ENADE:

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

O ENADE é aplicado periodicamente, diferente do ENC que aplicava uma prova apenas no final do curso. O ENADE aplica duas provas, uma ao final do primeiro ano do curso, e outra no último ano do curso, com acompanhamentos de instrumentos que avaliam o perfil dos estudantes.

O ENADE traz o seu diferencial que de acordo com os autores Ristoff; Limana (2004, p. 1), “a nota do ENADE não será considerada igual à qualidade do curso, ela também não será, por consequência, usada para fazer ranqueamentos”.

Os conceitos de desempenho dos alunos no ENADE são expressos em uma escala de cinco níveis, tomando por base padrões mínimos de desempenho preestabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento. Todavia, os resultados não são tornados públicos nominal e individualmente, cabendo ao INEP informar exclusivamente a cada aluno o seu resultado individual (DAVOK; BROTTI, 2004, p.8)

A proposta do ENADE é ser um instrumento formativo, educativo, global, tendo como intenção avaliar a efetividade científica e social dos cursos, compreender os dinamismos e as tendências das áreas, coerentemente articulado com os outros instrumentos de avaliação. O ENADE, além da prova que é aplicada aos estudantes, apresenta mais três instrumentos que são: questionário de impressões sobre a prova; questionário socioeconômico; e um questionário que é aplicado, posteriormente à aplicação da prova dos estudantes, aos coordenadores de curso. Os autores Davok; Brotti (2004) corroboram com a visão de que o ENADE visa um acompanhamento longitudinal das ações pedagógicas, avaliando o conhecimento agregado pelos alunos no decorrer do curso.

Já outros autores, entre eles Maranhão, afirmam que o ENADE não conseguiu cumprir os seus objetivos originais que se propôs, ocorrendo os mesmos erros que o ENC havia incorrido. O ENADE, da mesma forma que o provão, apresenta-se como uma avaliação isolada que tem como propósito medir o desempenho do aluno, e não avaliar o curso. O autor afirma ainda que o ranqueamento, que era uma crítica ao ENC, continuou a existir com o advento do ENADE. O ENADE, até o momento, não o avalia, pois os concluintes são pessoas diferentes dos ingressantes, conforme reforça Maranhão (2005, n.p.).

Seria ingenuidade pensar que o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes), criado no governo Lula em substituição ao processo avaliativo do qual fazia parte o célebre Provão, não resultaria em ranqueamento: de carreiras, cursos ou instituições. Ingenuidade pensar que, para o público, a nota dos alunos que participaram do Enade (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes) em 2004 não pesasse mais que outras avaliações previstas pelo Sinaes. (MARANHÃO, 2005, n.p.)

Em 2005 na tentativa de captar o valor agregado do curso, ou ao menos o aproximado, através de procedimentos estatísticos o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados (IDD) foi introduzido pelo INEP com o objetivo de medir o nível médio de aprendizagem que o curso acrescentou no estudante diferente do conceito ENADE, conforme apresentado por Verhine (2010, p. 5):

(...) o conceito ENADE e o conceito IDD medem dimensões diferentes, pois o primeiro indica o nível médio de desempenho dos alunos do curso e o segundo estima o nível médio da aprendizagem que o curso acrescentou em relação ao ganho que se espera considerar o perfil de seus ingressantes.

Apesar da proposta inovadora e de seu avanço, o autor Verhine (2010) reforça que esse indicador de um valor agregado não apresenta-se totalmente confiável, devido ideias errôneas como "(...) os ingressantes e os concluintes são comparáveis e os resultados dos ingressantes não foram contaminados por um efeito institucional". Verhine (2012) apresenta uma possibilidade como proposta de utilização dos dados do ENEM para medir a competência dos ingressantes, o que no momento apresenta-se como um desafio.

### **3.2.1.2 A Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG)**

O instrumento de avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de oferta de ensino dos cursos de graduação oferecidos aos estudantes, referente à sua organização didático-pedagógica, ao seu corpo docente e às instalações físicas da IES. As avaliações dos cursos de graduação acontecem através de comissões de especialistas das áreas do conhecimento do curso que será avaliado.

A ACG tem como função a acreditação, pois é responsável pelas autorizações, reconhecimentos e renovação de reconhecimentos de cursos de graduação. Na visão dos autores Davok; Brotti (2004, p.7) o, "instrumento de avaliação parece ser o

único preservado pelo SINAES, dentre aqueles utilizados para a avaliação da educação superior até 2003, quando era denominado Avaliação das Condições de Ensino; todavia, não há referência clara com relação a isso nos documentos do SINAES”.

Diante do impasse da quantidade de visitas periódicas de avaliação dentro do ciclo trienal do ENADE que todas as IES deveriam passar foi criado através da Portaria Normativa nº 4 de 5 de agosto de 2008 o Conceito Preliminar de Curso (CPC) com a finalidade de gerar um índice de qualidade de cursos construído a partir de dados existentes, com atribuições de conceitos de 1 a 5 para todos os cursos, a exceção dos cursos novos, ou dos que não possuíssem informações suficientes para o cálculo, recebem o registro “Sem Conceito”.

### **3.2.1.3 A Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES)**

A Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES) através da Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, assegura a utilização de procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a autoavaliação e a avaliação externa *in loco*. Tem como objetivo identificar o perfil e o significado da atuação das instituições, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores. (BRASIL, 2004).

O documento básico de Orientações para o Roteiro da Autoavaliação das Instituições traz o seguinte direcionamento:

A avaliação das instituições de educação superior tem caráter formativo e visa o aperfeiçoamento dos agentes da comunidade acadêmica e da instituição como um todo. Tal ocorre, em especial, quando conta com a participação efetiva de toda a comunidade interna e, ainda, com a contribuição de atores externos do entorno institucional. Nestes casos, a instituição constrói, aos poucos, uma cultura de avaliação que possibilita uma permanente atitude de tomada de consciência sobre sua missão e finalidades acadêmica e social. (MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO, 2004, p.5)

A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004), dentre as diferentes dimensões que serão avaliadas, estão as seguintes:

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

A proposta dessas múltiplas dimensões avaliadas pelo MEC através do AVALIES foi ampliada, antes o MEC utilizava apenas às comissões externas de avaliadores, atualmente, inicia-se com a avaliação interna ou autoavaliação, que são realizadas pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), e a partir do documento produzido pela CPA, e outros aspectos, serão avaliados pela comissão externa de avaliadores.

### **Autoavaliação das IES**

A Lei nº 10.861/2004 prevê que as IES constituam uma Comissão Própria de Avaliação (CPA) para ser a responsável pela prestação de informações solicitadas pelo INEP, sendo esta comissão comporta obrigatoriamente por todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, não sendo permitida a composição que traga privilégio a maioria absoluta de um dos segmentos. A Comissão Própria de Avaliação deve ter atuação autônoma em relação aos conselhos e demais órgãos colegiados existentes na IES. A CPA é o órgão responsável pela avaliação interna (ou autoavaliação) da IES.

O documento de orientações gerais para o roteiro da autoavaliação das instituições traz alguns requisitos essenciais para a autoavaliação: uma equipe de coordenação, a participação dos integrantes da instituição, o compromisso explícito por parte dos dirigentes das IES, informações válidas e confiáveis, e o uso efetivo dos resultados (BRASIL, 2004).

A equipe de coordenação é responsável pela execução do planejamento e organização das atividades da autoavaliação, sensibilizando a comunidade e fornecendo suporte aos diferentes setores da IES, e, desta forma, desenvolvendo o interesse pela avaliação e refletindo sobre o processo. A participação dos integrantes da instituição é considerada como requisito, pois o envolvimento dos diferentes seguimentos da IES auxiliará na construção do panorama sistêmico da instituição gerado na avaliação. O compromisso explícito dos dirigentes das IES é fundamental no processo avaliativo, no apoio institucional aos membros da comissão, dando independência e autonomia no processo a ser executado pela comissão. A comissão deve apresentar informações válidas e confiáveis, mantendo uma atenção específica em relação à coleta, processamento, análise e interpretação desses dados e informações colhidas. Por fim, constitui-se também como requisito importante o uso efetivo dos resultados, planejando ações que busquem a melhoria e desenvolvimento institucional.

A metodologia, os procedimentos e os objetivos do processo avaliativo da comissão interna são elaborados dentro da própria IES, seguindo a sua especificidade, ouvindo a comunidade acadêmica, mas, sempre em consonância com as diretrizes estabelecidas pela CONAES. Isto significa que, “devem obedecer a uma dinâmica de funcionamento que permita a regulação, sendo que o processo em si deve ser organizado em três etapas: preparação, desenvolvimento e consolidação” (MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO, 2004).

A etapa de preparação refere-se à constituição da Comissão Própria de Avaliação, o planejamento do projeto e a sensibilização da comunidade acadêmica. O desenvolvimento consiste na concretização das atividades planejadas, de acordo com as orientações do CONAES. A consolidação refere-se à elaboração, divulgação

e análise do relatório final, e a realização de um balanço crítico do processo avaliativo e de seus resultados. (COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2004).

No artigo 3º da Lei nº 10.861/2004, o documento básico de Orientações para o Roteiro da Auto Avaliação das Instituições traz a indicação de alguns tópicos para a operacionalização da avaliação das dimensões que são consideradas na avaliação, organizadas através de três núcleos: um núcleo básico e comum a todas as IES, um núcleo com temas optativos que serão selecionados pelas IES de acordo com a pertinência, e um núcleo de documentação, dados e indicadores, conforma apresentado:

(1) Núcleo básico e comum – contempla tópicos que devem integrar os processos de avaliação interna de todas as IES.

(2) Núcleo de temas optativos – contém tópicos que podem ser ou não selecionados pelas IES para avaliação, conforme sejam considerados pertinentes à realidade e adequados ao projeto de avaliação institucional. Eles devem ser entendidos como sugestões para as reflexões e discussões da comunidade acadêmica – corpo discente, docente e técnico administrativo.

Neste núcleo, para auxiliar as IES na tarefa de ampliar a compreensão sobre a instituição, bem como emitir juízos de valor e estabelecer ações de melhoramento, são apresentados tópicos em forma de perguntas.

(3) Núcleo de documentação, dados e indicadores – são apresentados dados, indicadores e documentos que podem contribuir para fundamentar e justificar as análises e interpretações. Assim, listamos 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. (MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO, 2004, p.13).

## **Avaliação Externa**

As diretrizes para a avaliação das IES, os resultados da avaliação interna, realizada pela CPA, serão submetidos ao olhar externo de especialistas de áreas dos respectivos cursos, de planejamento e de gestão da educação superior, na perspectiva de uma avaliação externa das propostas e das práticas desenvolvidas. A avaliação interna segue um roteiro previamente especificado pelo INEP, com ações

de avaliação interna e externa que devem ser realizadas de forma combinada e complementar, havendo em ambas plena liberdade de expressão e busca de rigor e conformidade com os parâmetros exigidos para as IES como padrões de qualidade:

A avaliação externa, coerente com a dimensão interna, é um importante instrumento cognitivo, crítico e organizador das ações da instituição e do MEC. Ela exige a organização, a sistematização e o inter-relacionamento do conjunto de informações quantitativas e qualitativas, além de juízos de valor sobre a qualidade das práticas e da produção teórica de toda a instituição. Por isso, a integração da avaliação interna e externa faz parte de um importante processo de discussão e reflexão relativo aos grandes temas de política pedagógica, científica e tecnológica, bem como às tomadas de decisão buscando o fortalecimento ou redirecionamento de ações e de políticas. (MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO, 2004, p.12)

A avaliação externa é subdividida em duas etapas, uma visita dos avaliadores à instituição e a elaboração do relatório de avaliação institucional.

No decorrer da visita da comissão de avaliadores externos *in loco*, após a análise prévia do relatório de autoavaliação, os avaliadores externos conversam com os dirigentes da instituição, com o corpo docente, com o corpo discente e com o pessoal técnico-administrativo, com o objetivo de conhecer detalhadamente o funcionamento e desenvolvimento das atividades da IES. Neste processo avaliativo pode acontecer o esclarecimento de dúvidas que podem ter permanecido após a leitura do relatório de autoavaliação, e posteriormente ocorre a análise dos documentos apresentados pela instituição e a visita às instalações da IES.

Após o cumprimento dessa etapa de coleta de dados e entendimento do funcionamento da IES, a comissão de avaliadores trabalha na elaboração do relatório de avaliação institucional, tendo por base os documentos da instituição, as informações advindas dos diversos processos avaliativos (ENADE e Avaliação de Cursos), as consultas desenvolvidas pelo MEC (CENSO, Cadastros, Relatórios CAPES), a realização de entrevistas e as demais tarefas desenvolvidas durante a visita *in loco*, bem como o relatório de autoavaliação.

Os resultados dessa avaliação ficam disponíveis no sistema e-MEC na forma de um relatório, para a elaboração de seu parecer conclusivo.



Esse parecer [...] será a base para subsidiar a melhoria da qualidade acadêmica e o desenvolvimento de políticas internas da IES, bem como para a implantação ou manutenção de políticas públicas relacionadas à regulação do sistema de educação superior do país (COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2004, p.22).

Em 2008 surge o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC), instituído pela Portaria Normativa nº 12 de 5 de setembro de 2008 que representa a média ponderada dos conceitos obtidos por todos os cursos de graduação e de pós-graduação da IES.

Caso o resultado da avaliação do curso seja insatisfatória, após esgotados todos os recursos de justificativas da IES para com o MEC, a legislação prevê a celebração de um protocolo de compromisso entre o MEC e a instituição com o objetivo de sanar as deficiências e fragilidades da IES, do qual deverão constar os encaminhamentos, processos e ações que serão adotados pela instituição com vistas a superação das dificuldades detectadas, bem como os prazos devidos.

Apesar de todo o detalhamento que a CONAES tem dado ao SINAES, ainda existem segmentos que buscam maior clareza de sua operacionalização para as IES.

### 3.3 GESTÃO DO MEC ATRAVÉS DO E-MEC: SISTEMA PARA REGULAÇÃO DOS PROCESSOS DAS IES

A Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, publicada originalmente no DOU nº 239, Seção 1, de 13/12/2007, fundamentada pelo Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006, alterado pelo Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006 - considera “a conveniência de simplificar, racionalizar e abreviar o trâmite dos processos objeto do Decreto, utilizando ao máximo as possibilidades oferecidas pela tecnologia da informação”.

A referida portaria foi republicada no DOU nº 249, Seção 1, de 29/12/2010, conforme informado “por ter saído com incorreção no original”, instituindo:

o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições”.

O e-MEC funciona como sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. Conforme apresenta o art. 1º da Portaria Normativa nº 40/2007, republicada em 29/12/2010, diz que:

*a tramitação dos processos de regulação, avaliação e supervisão de instituições e cursos superiores do sistema federal de educação superior será feita exclusivamente em meio eletrônico, no sistema e-MEC, e observará as disposições específicas desta Portaria e a legislação federal de processo administrativo, em especial os princípios da finalidade, motivação, razoabilidade, moralidade, interesse público, economia e celeridade processual e eficiência, aplicando-se, por analogia, as disposições pertinentes da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006.*

No mesmo artigo, em seus parágrafos, traz mais as seguintes informações:

§ 1º A comunicação dos atos se fará em meio eletrônico, com observância aos requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

§ 2º As notificações e publicações dos atos de tramitação dos processos pelo e-MEC serão feitas exclusivamente em meio eletrônico.

§ 3º A contagem de prazos observará o disposto no art. 66 da Lei nº 9.784, de 1999, em dias corridos, excluído o dia da abertura da vista e incluído o do vencimento, levando em consideração o horário de disponibilidade do sistema, que será devidamente informado aos usuários.

§ 4º A indisponibilidade do e-MEC na data de vencimento de qualquer prazo acarretará a prorrogação automática deste para o primeiro dia subsequente em que haja disponibilidade do sistema.

§ 5º A não utilização do prazo pelo interessado desencadeia o restabelecimento do fluxo processual.

§ 6º Os processos no e-MEC gerarão registro e correspondente número de transação, mantendo informação de andamento processual própria.

§ 7º A tramitação dos processos no e-MEC obedecerá à ordem cronológica de sua apresentação, ressalvada a hipótese de diligência pendente e admitida a apreciação por tipo de ato autorizativo, devidamente justificadas, observadas a impessoalidade e isonomia.

Até o início de 2001 o MEC recebia os processos impressos das IES através de protocolos que eram feitos no próprio ministério. A Portaria Ministerial nº 1.098, de 5 de junho de 2001, suspendeu temporariamente o recebimento, no protocolo da SESU/MEC, de solicitações de credenciamento de Instituições de Ensino Superior;

de autorização de cursos superiores e suas habilitações; de remanejamento de vagas; e de autorização de campus e cursos fora de sede, vista a necessidade de modernização e informatização dos procedimentos de habilitação e trâmite dos processos de autorização e credenciamento de cursos e instituições integrantes do sistema federal de ensino superior. A referida Portaria previa, ainda que:

Art. 2º O Ministério da Educação publicará no Diário Oficial da União os novos procedimentos de autorização e suspensão de funcionamento de cursos superiores e de credenciamento e descredenciamento de instituições de ensino superior.

Parágrafo Único. Os procedimentos de que trata o caput deverão ser observados para a tramitação de solicitações de que trata o art. 1º, inclusive aquelas que, até a data da publicação desta Portaria, se encontram tramitando na Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação.

No mês de fevereiro de 2002 foi reaberto o Protocolo da Secretaria de Educação Superior (SESU)/MEC para a recepção dos processos em questão, por meio da entrada em funcionamento do Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior (SAPIENS), que, entre outras funções, possibilitava a protocolização eletrônica de solicitações institucionais. O SAPIENS foi instituído pela Portaria Ministerial nº 323 de 31 de janeiro de 2002 e teve o seu lançamento anunciado, em entrevista coletiva à Imprensa, pelo Ministro Paulo Renato. O sistema SAPIENS permitia a abertura e o acompanhamento do trâmite dos processos a distância e a qualquer tempo, por meio da internet, o que simplificava os procedimentos processuais, reduzindo, não só, os gastos com viagens, telefonemas, postagem e cópias em papel, por parte dos usuários, como também, os prazos operacionais de tramitação dos processos. Maior transparência, impessoalidade, objetividade, eficiência, confiabilidade dos procedimentos, garantia de funcionamento segundo normas rígidas de segurança e controle estão também entre as vantagens do sistema implementado naquele período.

Posteriormente no ano de 2007 foi instituído o e-MEC e o SAPIENS foi sendo desativado progressivamente, na medida em que os processos neste inseridos fossem concluídos, assim como o Sistema de Informações Educacionais do Ensino Superior (SIEDSUP), objeto da Portaria Inep nº 18/2000. O SIEDSUP era considerado uma base de dados corporativa do INEP, abrangendo as informações do Censo da Educação Superior, do Exame Nacional de Cursos (Provão), do

Catálogo das IES, devendo integrar e intercambiar informações com outros sistemas, principalmente da CAPES e CNPQ.

A Portaria Normativa nº 40/2007, republicada em 29/12/2010, extinguiu o SAPIENS e o SIEDSUP. Os dados inseridos no SAPIENS, não foram transferidos para o e-MEC, gerando uma completa desorganização administrativa e de comunicação para os processos de regulação e supervisão da educação superior, gerenciados pelo MEC, com prejuízos para centenas de IES.

Um exemplo dessa falta de interação entre o SAPIENS e o e-MEC foi comprovado no Despacho do secretário da extinta SEED de 24/3/2011, determinando o arquivamento de processos de educação a distância em tramitação no SAPIENS e a reabertura dos mesmos no e-MEC, sem qualquer amparo legal, nos seguintes termos:

O Secretário de Educação a Distância, no exercício de suas atribuições previstas no ordenamento legal vigente, tendo em vista a progressiva desativação do Sistema Sapiens, bem como o disposto no artigo 1º, caput, da Portaria nº 40/2007, resolve arquivar os processos de credenciamento de instituições de ensino superior para oferta de educação superior a distância, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores a distância em tramitação no Sistema Sapiens, cujas avaliações *in loco* não foram realizadas, até a data de publicação deste Despacho, pelo INEP. As IES deverão protocolar pedidos de credenciamento de instituições de ensino superior para oferta de educação superior a distância, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores a distância, arquivados por este ato, no Sistema e-MEC. Para o registro de informações e com a finalidade de assegurar as prerrogativas estabelecidas nos artigos 26 e 35, caput, do Decreto nº 5.773/2006 e 63 da Portaria Normativa MEC nº 40/2007, as instituições de ensino superior deverão mencionar, quando da abertura de protocolo no sistema e-MEC, o número do processo correspondente originalmente aberto no Sistema Sapiens. (BRASIL, 2011).

Através da Nota Técnica nº 4/2010, a SESU havia determinado o arquivamento de processos de credenciamento/avaliação institucional externa, inseridos no SAPIENS, e que esses mesmos processos fossem reabertos no e-MEC, assegurando que não haveria um novo pagamento de outra taxa de avaliação, nem nova avaliação *in loco*. Na prática, isto não foi observado em alguns casos. Para diversas IES o processo aberto no e-MEC gerou boleto, com exigência de pagamento de uma segunda taxa de avaliação e, nova avaliação *in loco*, mesmo

com relatórios que estavam favoráveis a IES com conceitos três ou quatro nas avaliações realizadas, descumprido a exigência da referida Nota Técnica.

Outra dificuldade vivenciada pelas IES, nesse tratamento contraditório está acontecendo “planos de melhorias acadêmicas”, aos quais as IES estão sujeitas com Índice Geral de Cursos (IGC) inferior a três e a cursos de graduação com Conceito Preliminar de Curso (CPC) também inferior a três. No e-MEC não há até o momento *links* para abrigar as questões diferenciadas definidas pela própria Portaria Normativa nº 40/2007 e pelas Notas Técnicas que tratam dos procedimentos a serem adotados nesses casos.

A Portaria Normativa nº 40/2007, republicada em 29/12/2010, estabelece que qualquer alteração nos atos de credenciamento e reconhecimento de IES e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação sejam feitos através de “aditamento”, que “se processará como incidente dentro de uma etapa da existência legal da instituição ou curso”. No aditamento “as alterações relevantes dos pressupostos que serviram de base à expedição do ato autorizativo, aptas a produzir impactos significativos sobre os estudantes e a comunidade acadêmica”.

No art. 57 da Portaria Normativa nº 40/2007-2010, o aditamento de credenciamento ou reconhecimento institucional deve tramitar com os seguintes pedidos:

- I. transferência de manutenção;
- II. criação de *campus* fora de sede;
- III. alteração da abrangência geográfica, com credenciamento ou descredenciamento voluntário de polo de EAD;
- IV. unificação de mantidas ou alteração de denominação de mantida;
- V. alteração relevante de PDI;
- VI. alteração relevante de estatuto ou regimento;
- VII. descredenciamento voluntário de instituição, acompanhado da extinção de todos os seus cursos;
- VIII. alteração de categoria administrativa.

No art. 61 da Portaria Normativa nº 40/2007-2010, informa que devem tramitar como aditamento ao ato de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento

de cursos de graduação os seguintes pedidos, respeitada a autonomia das universidades e centros universitários:

- I. aumento de vagas ou criação de turno;
- II. alteração da denominação de curso;
- III. mudança do local de oferta do curso;
- IV. ampliação da oferta de cursos a distância, em polos credenciados;
- V. desativação voluntária do curso.

Em 04 de abril de 2011, o e-MEC só permite o aditamento de: a) transferência de manutenção; b) unificação de mantidas; e c) mudança de endereço.

Os aditamentos são indispensáveis para as IES que não possuem autonomia universitária, onde mais de duas mil faculdades, cerca de 85% das instituições de ensino superior estão em funcionamento. Mas, esses problemas que o sistema e-MEC ainda apresenta, acabam por gerar insegurança operacional para essas instituições, responsáveis pela interiorização do ensino superior no Brasil.

Por outro lado, o sistema e-MEC possibilita agilidade de acesso aos processos vinculados ao MEC para as IES, avaliadores, como também a sociedade através das informações das IES com mais transparência e facilidade. A plataforma de pesquisa das instituições facilita a escolha da IES a partir das avaliações disponibilizadas.

**Figura 01: Página de acesso ao e-MEC**

The image shows the e-MEC website interface. At the top left is the e-MEC logo. To its right is a navigation bar with icons and text for 'Consultar Cadastro', 'Perguntas Frequentes', 'MEC LEGIS MecLegis', 'Inscrição para BASIs', and 'Regulação / Avaliação'. Below this is a banner for 'Instituições de Educação Superior e Cursos Cadastrados' and a 'Ação Premiada' award notice. The main content area has three tabs: 'Consulta Interativa' (selected), 'Consulta Textual', and 'Consulta Avançada'. Under 'Consulta Interativa', there is a section titled 'Busca interativa' with the text: 'Consulte aqui as Instituições de Educação Superior no sistema e-MEC clicando em um dos estados do mapa abaixo. Em cada estado, é possível consultar as IES existentes conforme a seleção do curso e/ou município.' Below the text is a 3D map of Brazil with state abbreviations: RR, AP, AM, PA, MA, CE, RR, PB, AC, RO, MT, TO, PI, PE, AL, SE, BA, DF, GO, MG, ES, MS, SP, RJ, PR, SC, and RS.

Fonte: <http://emec.mec.gov.br/>

Através de consultas avançadas no sistema e-MEC qualquer cidadão tem acesso às informações disponibilizadas pelo Ministério da Educação juntamente com as suas secretarias sobre a situação de qualquer instituição vinculada ao sistema federal de ensino.

Figura 02: Consulta Avançada das IES e cursos

The screenshot shows the e-MEC website's advanced search page. At the top, there are navigation links for 'Consultar Cadastro', 'Perguntas Frequentes', 'MEC LEGIS MecLegis', 'Inscrição para BASIs', and 'Regulação / Avaliação'. The main header reads 'Instituições de Educação Superior e Cursos Cadastrados'. Below this, there are tabs for 'Consulta Interativa', 'Consulta Textual', and 'Consulta Avançada'. The search form includes a 'Buscar por:' section with radio buttons for 'Instituição de Ensino Superior' (selected) and 'Curso'. The form fields are: 'Nome ou Sigla da Instituição:' (text input), 'UF:' (dropdown menu), 'Município:' (dropdown menu), 'Categoria Administrativa:' (checkboxes for 'Pública' and 'Privada'), 'Organização Acadêmica:' (checkboxes for 'Faculdade', 'Centro Universitário', 'Institutos Federais', and 'Universidade'), 'Índice:' (two dropdown menus), and 'Situação:' (dropdown menu with 'Ativa' selected). A 'Pesquisar' button is at the bottom.

Fonte: <http://emec.mec.gov.br/>

Figura 3: Detalhamento da IES e seus processos

The screenshot displays the detailed view of a Higher Education Institution (IES) in the e-MEC system. The top navigation bar includes 'Instituição de Educação Superior' and 'Endereço'. Below this, there are tabs for 'DETALHES DA IES' (selected), 'ATO REGULATÓRIO', 'CURSOS', 'PROCESSOS E-MEC', and 'OCORRÊNCIAS'. The main content area is divided into two sections: 'MANTENEDORA' and 'IES'. The 'MANTENEDORA' section includes fields for 'Nome da mantenedora', 'Número do CNPJ', 'Natureza Jurídica', and 'Nome do representante da mantenedora'. The 'IES' section includes fields for 'Nome da Instituição de Ensino Superior', 'Endereço', 'Número', 'Complemento', 'CEP', 'Bairro', 'Município', 'UF', 'Telefone', 'Fax', and 'Organização Acadêmica'.

Fonte: <http://emec.mec.gov.br/>



As consultas as IES através do e-MEC descrevem detalhes da instituição, atos regulatórios, situação dos cursos, processos vinculados ao sistema e-MEC e ocorrências de penalidades relacionadas à instituição. Com esses dados é possível que a sociedade fique atenta às informações relacionadas a todas as instituições vinculadas ao sistema federal de ensino.

Em relação a utilização do e-MEC pelas IES após mais de quatro anos de funcionamento (2007/2011), o sistema não consegue gerenciar todas as possibilidades de solicitação das IES que integram o sistema federal de ensino, administrado pelo Ministério da Educação, nem mesmo as consagradas pela LDB. Não há módulo no e-MEC, por exemplo, para qualquer pessoa física ou jurídica solicitar a “organização de cursos ou instituições de ensino experimentais” na área da educação superior, direito de petição assegurado pelo art. 81 da Lei nº 9.394, de 1996.

O sistema e-MEC no seu funcionamento através da Portaria Normativa nº 40/2007-2010 traz a figura do “procurador institucional” para ser o representante legal da instituição na intermediação dos processos junto ao MEC em processos inseridos no sistema e-MEC. O sistema de informação<sup>15</sup> pode ser definido como “um sistema cujo elemento principal é a informação. Seu objetivo é armazenar, tratar e fornecer informações de tal modo a apoiar as funções ou processos de uma organização”.

Apesar de algumas questões referentes a aditamento e outros retornos que o sistema precisa informar a instituição, o e-MEC tem demonstrado um bom desempenho em produtividade e eficácia, porque consegue agilizar os procedimentos conforme os objetivos determinados pela Portaria Normativa nº 40/2007-2010.

---

<sup>15</sup> Definição de Sistema de informação baseado em artigo da Universidade Católica de Pelotas. Disponível em: < <http://paginas.ucpel.tche.br/~loh/sist-inf.htm>>. Acessado em 10 mar. 2012.

### 3.4 CARACTERIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: REGULATÓRIA E EMANCIPATÓRIA

A avaliação da educação superior atravessa tensões entre a regulação e emancipação. A avaliação tem desempenhado um papel relevante como parâmetro para a tomada de decisão e o estabelecimento de políticas públicas. Ao analisar a história da educação superior brasileira no que diz respeito à avaliação, constata-se que até o início do século XXI existia um caráter regulador que se contrapunha a autonomia universitária (RECKTENVALD, 2006).

Fazendo o contraponto entre avaliação reguladora e avaliação emancipadora, existem duas concepções de avaliação que podem ser agrupados da seguinte forma: 1) uma primeira com foco na mensuração de desempenhos e resultados, conhecida como classificatória ou regulatória; 2) uma segunda que objetiva compreender e significar os processos e atividades acadêmicas, superando as fragilidades identificadas e confirmando as fortalezas institucionais, conhecida como formativa ou emancipatória (PERRENOUD, 1999 apud MENEGHEL; ROBL, SILVA, 2006, p. 92).

Para Saul (1999), a avaliação emancipatória pode ser entendida:

Como um processo de descrição, análise e crítica de uma dada realidade, visando transformá-la. Destina-se à avaliação de programas educacionais ou sociais. Ela está situada numa vertente político-pedagógica cujo interesse primordial é emancipador, ou seja, libertador, visando provocar a crítica, de modo a libertar o sujeito de condicionamentos deterministas. O compromisso social desta avaliação é o de fazer com que as pessoas direta ou indiretamente envolvidas em uma ação educacional escrevam a sua própria história e gerem as suas próprias alternativas de ação. (SAUL, 1999, p. 61).

Na educação superior a avaliação na perspectiva emancipatória busca fornecer indicadores para a compreensão da realidade de uma dada instituição, pois instaura os processos de diagnósticos e subsidia as tomadas de decisão, o que perpassa pela gestão e planejamento.

Entretanto, há que se verificar que a gestão, de acordo com os referidos autores, no atual contexto político-educacional é instituída com o sentido regulatório, pois o

Estado cobra-lhe eficiência e, sob esse prisma, instaura a avaliação como mecanismo de aferição dos resultados ou produtos, características inerentes aos modelos políticos adotados pelo Estado brasileiro na contemporaneidade.

A concepção emancipatória valoriza os processos e não meramente os resultados finais, emitidos sem a participação dos segmentos da instituição como: docentes, alunos, técnicos, dirigentes, representantes da sociedade civil. Ao contrário, referenda uma construção coletiva que perpassa por todas as atividades fins da universidade - ensino, pesquisa e extensão – e pela sua gestão.

É, ainda, um processo árduo que envolve toda a instituição e requer participação, envolvimento dos sujeitos acadêmicos na sua condução. Por ser uma ação pedagógica e de política institucional envolve concepções, princípios, finalidades, operacionalidade que se voltam diretamente para o encaminhamento da “vida” institucional (DIAS SOBRINHO, 2005).

O diagnóstico nesse processo é de suma importância, pois o conhecimento da realidade se faz necessário. Entretanto, não basta apenas conhecer, mas é preciso utilizar as informações para, a partir delas, estabelecer ações para modificação e aperfeiçoamento. Dias Sobrinho (2005) enfatiza que depois de diagnosticada a realidade, é necessária que as ações que mudarão a realidade se concretizem. Isso requer emancipação, através da consciência crítica que direciona as ações nos contextos em que se situa, por valores em que acredita e com os quais se compromete ao longo da história.

Dias Sobrinho (2005) enfatiza ainda que a avaliação da instituição envolve todos os aspectos inerentes às atividades acadêmicas, como o ensino, a pesquisa e a extensão. Nesse sentido, deve romper com a fragmentação e valorizar a totalidade da instituição, onde seus elementos sejam articulados entre si e atendam às perspectivas de aperfeiçoamento institucional e desenvolvimento social.

É importante ressaltar que, ao se elaborar um programa de avaliação institucional pautado pela concepção emancipatória, não podemos esquecer que a emancipação

requer a consciência crítica sobre a situação vivenciada e a busca de proposições e aplicação das mesmas, como solução para alteração da realidade.

A regulação no campo da avaliação institucional pode ter sentidos diferentes. Conforme os documentos do SINAES (BRASIL, 2009), exaltada por ter sentido de avaliação formativa, mas pode ser criticada por divergir da emancipação, ou da autonomia universitária (DIAS SOBRINHO, 2003; 2010; CATANI; OLIVEIRA; DOURADO, 2001; RISTOFF, 2000).

No campo da avaliação institucional, a regulação pode ser entendida como:

[...] 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 necessária pelo(s) regulador(es), tendo como base o resultado de uma avaliação formativa ou somativa. (KELLS, 2000 apud RECKTENVALD, 2006, p. 5).

Nos documentos do SINAES a regulação é mencionada não como mera função burocrática sendo:

[...] necessário construir uma outra lógica, com um outro sentido filosófico, ético e político: que a regulação não se esgote em si mesma, e, principalmente, articulada à avaliação educativa propriamente dita, seja também uma prática formativa e construtiva. (BRASIL, 2009, p.95-95).

Conforme explicito nos documentos do SINAES os canais de energias regulatórias, surge como instrumento da própria IES, que têm obrigações para com um sistema social regulamentado pelo governo, e também o dever de prestação de contas junto à sociedade. Contudo alguns autores associam o termo regulação ao controle coercitivo (DIAS SOBRINHO, 2003; 2010; CATANI; OLIVEIRA; DOURADO, 2001; RISTOFF, 2000).

A compreensão de Dias Sobrinho (2003 p.59-60) é que:

Como avaliador ou interventor, o Estado costuma praticar uma avaliação predominantemente controladora e organizadora de suas políticas de distribuição de recursos – diretamente, sob a forma de orçamentos, indiretamente, por meio de premiações e incentivos –, hierarquização institucional com base em resultados de testes de rendimentos e quantificação de produtos, (re)credenciamentos de cursos e *accreditation*. Em geral, são avaliações externas, somativas, orientadas para o exame dos

resultados, realizadas *ex post* e seguem prioritariamente os paradigmas objetivistas e quantitativistas.

Dilvo Ristoff (2000) menciona também que a regulação é integrante de uma política governamental que deve ser criticada, referindo-se especificamente ao período do ENC/Provão. Segundo o autor:

Quando a avaliação é conduzida, como no caso do provão e das comissões de especialistas, pelo Ministério da Educação, é evidente que os resultados têm como usuário preferencial o governo que faz uso destes resultados para administrar o sistema como um todo. Os resultados servirão de base para o estabelecimento de matrizes de recursos, alocações privilegiadas, medidas de controle e políticas de premiação ou punição (RISTOFF, 2000, p.115).

Dias Sobrinho (2003) também associa o termo regulação a uma adequação das políticas públicas aos interesses econômicos mercadológicos. Para o autor a regulação é considerada como um controle, e o controle não tem um sentido formativo:

[...] sob o domínio do Estado avaliador dos últimos anos, a avaliação da educação superior tem sido praticada com 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, 2003, p. 35).

Esse cenário de críticas à regulação e atuação do Estado remete ao período que antecedeu ao SINAES, pois o mesmo se propõe a ter uma modalidade de regulação baseada na avaliação formativa. No próximo item será apresentado o cenário da educação superior a distância no âmbito do SINAES.

## **CAPÍTULO 4**

### **AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO ÂMBITO DO SINAES**

Este capítulo tem como foco principal a discussão sobre avaliação e a regulação para a educação a distância no Brasil, apresentando inicialmente o panorama da educação a distância no Brasil e a sua expansão até o ano de 2010, bem como, os rumos que tem tomado a avaliação da educação a distância no âmbito do SINAES a partir da legislação brasileira que regulamenta essa modalidade de ensino.

#### **4.1 PANORAMA DA EAD NO BRASIL**

O cenário de mudanças ocasionadas pela emergência de um novo momento histórico caracterizado por mudanças contínuas da sociedade moderna, especialmente, do mundo do trabalho; pela reestruturação dos padrões de desenvolvimento com base nas novas tecnologias; por novos processos de produção e competitividade; por mudanças na relação local–global na construção das sociedades contemporâneas com ênfase no processo de globalização; nas novas exigências de qualificação profissional; por novos padrões de organização da educação e da escola, entre outros.

É nesse cenário, que se convencionou chamar de sociedade do conhecimento, marcado pela circulação da informação resultante das pesquisas e do debate em todas as áreas que ocorre em tempo real, que surge a necessidade de formação permanente de profissionais competentes nas mais diversas áreas. O modelo de formação existente nos últimos 20 anos já não se sustenta frente a esse novo momento que requer um conhecimento atualizado permanentemente e flexível frente ao novo. Esse tipo de demanda profissional do mundo globalizado implica numa ruptura com velhos padrões de formação, especialmente, no nível superior, e passam a exigir propostas mais flexíveis de formação.

O contexto educacional brasileiro tem sido marcado por problemas crônicos como o analfabetismo, a necessidade de universalizar a educação básica, a urgência de melhorar a qualidade do ensino público e, principalmente, a necessidade de pensar e repensar a questão da formação de professores, o que tem se constituído um desafio para a organização educacional.

Com a promulgação da Lei Federal nº 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, tornou-se imperiosa a formação de professores e especialistas no Ensino Superior, sendo que a demanda por cursos desta natureza tem aumentado devido à exigência legal, às possibilidades de absorção pelo mercado de trabalho, e à consciência da necessidade de formação em nível superior.

Com a instituição da Década da Educação (LDB, Art. 87) iniciada em 1997, foi determinado que até o ano 2007, somente seriam admitidos professores habilitados em nível superior (art. 87, § 4º). Essas considerações mostram que o momento foi bastante fértil para o crescimento de instituições de ensino superior, bem como de IES que atuam com a educação a distância, principalmente para a criação de cursos voltados a formação de professores. A evolução de números de instituições credenciadas para EAD atingiu um crescimento vertiginoso nesse período, quando segundo dados do MEC/INEP em 1999 só haviam 02 instituições credenciadas para EAD, no ano de 2010 já existiam 210 instituições atuando com educação a distância no país, e suas matrículas atingiram nesse mesmo ano 930.179 (MEC/SEED/INEP, 2007), discussão que será retomada posteriormente. Infelizmente a Década da Educação passou e o Brasil ainda vivencia a realidade de diversos professores sem a qualificação devida atuando nas salas de aula espalhadas pelo país.

Nesse sentido, a Educação a Distância se constitui um instrumento importante para a ampliação do acesso à educação que, hoje, não se configura mais como momentos estanques, mas como processo de formação permanente em função das mudanças aceleradas e do desenvolvimento das novas tecnologias que favorecem a circulação em tempo real da informação e do conhecimento produzidos pela humanidade. Portanto, a Educação a Distância é uma modalidade de ensino que só tem crescido demandando das Instituições grandes investimentos na formação de

quadros que possam trabalhar nesse campo garantindo a qualidade necessária à educação brasileira.

Na modalidade da Educação a Distância vislumbra-se a possibilidade de uma educação que transcende os “muros do espaço escolar” mediante a criação de ambientes que são verdadeiras comunidades virtuais de aprendizagem, ambientes em que as experiências e o compartilhamento de conhecimentos favorecem o surgimento de grupos de pessoas que interagem formando uma sociedade em rede que trata de assuntos de diferentes nuances de conhecimentos.

A Educação a Distância - EAD, atualmente, avança com crescimento gigantesco no Brasil e no mundo. Existem dados disponíveis na mídia que abordam aspectos diversos do crescimento exponencial do número de instituições que oferecem algum curso a distância, de alunos matriculados, de professores que produzem conteúdos e ministram aulas a distância, de especialistas que publicam artigos e livros em EAD, de empresas que cada vez mais ampliam seu mercado para a produção e fornecimento de serviços e insumos para o mercado, bem como, das tecnologias que passam a ser utilizadas por essa modalidade de ensino.

A EAD, em nossos dias, pode ser analisada como uma modalidade de educação que se organiza e se sistematiza por meio de interações em que os participantes mesmo não estando fisicamente presentes em um ambiente educacional formal de ensino, têm a possibilidade de construir um conhecimento através de interações midiáticas.

Em termos cronológicos, a primeira grande iniciativa conhecida no nosso país, no campo da EAD, data de 1923, primeira vez que é utilizada a Radiodifusão no Brasil com finalidades educativas por Edgar Roquete Pinto na Rádio Sociedade do Rio de Janeiro e operada pelo Departamento de Correios e Telégrafos. Seu projeto destinava-se à transmissão de assuntos ligados à literatura infantil e programas comunitários.

Com o apoio da Conferência Nacional dos Bispos no Brasil (CNBB) cria-se nos anos de 50 e 60 o projeto das escolas radiofônicas. Um bom exemplo disso pode ser



dados através da Rádio Pajeú de Educação Popular, o projeto foi desenvolvido para educar as pessoas por meio de escolas radiofônicas (MESQUITA FILHO, 2001).

No final da década de 1970 o Telecurso 2º Grau foi lançado pela Rede Globo de Televisão, através da Fundação Roberto Marinho. Este propunha a distribuição de apostilas e aulas televisivas. Na década de 1980, a mesma emissora lança o Telecurso 1º grau e no início da década de 1990, o Telecurso 2000 (FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO, 2008).

A educação superior no Brasil teve seu auge de expansão na segunda metade da década de 1990, principalmente com o aumento de instituições privadas, crescimento que pode ser explicado em função de muitos fatores. Segundo Dias Sobrinho,

[...] Em 1996, havia 922 IES; em 2004, eram 2013 e, em 2007, somavam 2.281. De modo proporcional, cresceu o número de matrículas: 1.868.529, em 1996; 4.163.733, em 2004, e 4.880.381, em 2007. Muitos fatores explicam essa expansão, dentre os quais, de modo interconectado, se incluem o forte movimento de modernização e globalização, o notável aumento do contingente de jovens formados nas etapas escolares anteriores, os fenômenos de urbanização e de globalização, a ascensão das mulheres na sociedade, as crescentes exigências de maior escolaridade e qualificação profissional por parte do mundo do trabalho e as mudanças culturais em grande parte impulsionadas pelos sistemas de informação. Todos esses fatores e a enorme ampliação dos tipos de demandas e demandantes justificam não só a multiplicação, notadamente do setor privado, como também a ocorrência da diversificação e segmentação do sistema de Educação Superior (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 197-198).

Concomitante a esse crescimento das Instituições de Ensino Superior – IES foi regulamentada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), trazendo à regulamentação da educação a distância no país em todas as modalidades de ensino através do art. 80º, sendo normatizada pelo Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, pelo Decreto nº 2.561, de 27 de abril de 1998, e pela Portaria Ministerial nº 301, de 07 de abril de 1998. A partir desse marco regulatório a EAD passa a fazer parte do sistema de educação formal. Nesse mesmo ano de 1996 é criada também a Secretaria de Educação a Distância através do Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996, com um

dos objetivos principais de planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política de educação à distância para o país.

A partir de 1998, com as normatizações estabelecidas pelos Decretos nº 2.494/98 e 2.561/98, definiram-se os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância, sendo a Universidade Federal do Pará a primeira instituição de ensino superior a ser credenciada para esta modalidade, através do Parecer CES/CNE nº 670/1998, publicado no Diário Oficial da União de 09 de março de 1999, seção 1, página 7, seguida pela Universidade Federal do Ceará através do Parecer CES/CNE nº 887/1998, publicado no Diário Oficial da União de 09 de março de 1999, seção 1, página 7.

No ano de 2001 o Ministério da Educação publicou a Portaria nº 2.253, de 18 de outubro de 2001, com o objetivo de possibilitar as IES que já possuíssem cursos reconhecidos o oferecimento de vinte por cento da carga horária integralizada do curso para oferta de disciplinas através do método não presencial, conforme informado no seu art. 1º:

As instituições de ensino superior do sistema federal de ensino poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas que, em seu todo ou em parte, utilizem método não presencial, com base no art. 81 da Lei nº 9.394, de 1.996, e no disposto nesta Portaria. (BRASIL, 2001).

O movimento em prol da EAD continua com avanços e, em 2002, o MEC cria uma Comissão Assessora de especialistas em educação a distância, com o objetivo de apoiar a Secretaria de Educação Superior – SESU na elaboração de proposta de alteração das normas que regulamentam a oferta de educação a distância no nível superior e dos procedimentos de supervisão e avaliação desse tipo de ensino, em conjunto com representantes da Secretaria de Educação a Distância – SEED e demais secretarias.

A partir desse momento se evidencia uma clara articulação entre o processo de avaliação e a tomada de decisão que se expressa por meio da regulação da educação superior a distância, perspectiva que vai se consolidar para o conjunto do

sistema federal de educação superior no país por meio do Sistema Nacional de Educação Superior (SINAES) a partir do ano de 2004.

A Comissão Assessora produziu um relatório esclarecendo as instituições e ao próprio MEC as principais diretrizes para o desenvolvimento da EAD no Brasil, trazendo uma proposta de regulamentação para a EAD, a partir da análise do contexto atual do período relacionado a modalidade de ensino e trazendo a proposta de referenciais para elaboração de projeto de educação a distância.

Já se fazia cada vez mais necessário o estabelecimento de uma regulamentação mais específica para a EAD, ficando suspenso até 2005, enquanto seu crescimento avançava significativamente na oferta de cursos de graduação a distância, conforme demonstra a Tabela 1.

**TABELA 1 – Evolução do número de IES credenciadas para educação a distância (1999 ATÉ 2010)**

Ano	Número de IES
1999	02
2000	07
2001	10
2002	25
2003	38
2004	47
2005	73
2006	77
2007	140
2008	186
2009	207
2010	210

FONTE: MEC/INEP. Dados coletados por Dilvo Ristoff (DEAES), (BRASIL, 2006); SIEAD/SEED/MEC (BRASIL, 2010)

Com base na Tabela 1 verifica-se que o número de IES que ofereciam ensino superior a distância passou de 02 para 207<sup>16</sup>, em 11 anos. Na Tabela 2, pode-se ter uma visão clara do número de instituições credenciadas para Educação a Distância atualmente por região, tomando como base os dados da Secretaria de Educação a

<sup>16</sup> Em 2009 a UNITIS foi descredenciada para EAD, baixando o número de IES para 206, discussão que será retomada posteriormente.

Distância do Ministério da Educação no ano de 2010, através do seu Sistema de Consulta de Instituições Credenciadas para Educação a Distância e Polos de Apoio Presencial – SIEAD.

**TABELA 2 – Número de IES credenciadas para educação a distância segundo categoria administrativa e por região em 2010**

Região	Público	Privado	Totais
Centro-Oeste	11	08	19
Nordeste	31	11	42
Norte	11	04	15
Sudeste	27	62	89
Sul	18	27	45
Até 2010	99	111	210

FONTE: SIEAD/SEED/MEC (BRASIL, 2010)

Em relação aos cursos de graduação houve um aumento vertiginoso de alunos matriculados na educação a distância conforme demonstra Tabela 3.

**TABELA 3 – Evolução do número de matrículas em cursos de graduação em educação a distância**

Ano	Matrículas
2000	5.287
2001	5.359
2002	40.714
2003	49.911
2004	59.611
2005	114.642
2006	207.206
2007	369.766
2008	761.000
2009	856.000
2010	930.179

Fontes: INEP e SEED/MEC

Esta é uma política pública para a educação que vem trazendo impactos profundos para a educação brasileira e vem gerando demandas cada vez mais enfatizadas com relação ao seu acompanhamento e controle, o que leva a destacar o lugar da avaliação como instrumento fundamental para a tomada de decisão com relação à regulação para o setor. Essa importância já era destacada em 2002, no projeto de

regulamentação da Comissão Assessora, momento em que foi percebida a importância da avaliação nos seguintes termos:

Há que se considerar ainda a importância da avaliação institucional, que obedecerá aos mesmos critérios e padrões fixados para os cursos presenciais, observadas as peculiaridades da educação a distância. Esse processo de avaliação institucional deve contemplar as dimensões interna e externa, entendendo a avaliação interna como um amplo processo de auto-avaliação envolvendo seus diferentes atores: docentes, alunos e pessoal técnico-administrativo, visando a afirmação da qualidade como parâmetro único e irrecusável para a educação, seja qual for o seu nível ou grau. (BRASIL, 2002, p. 31).

Essa proposta é devidamente incorporada na regulamentação do Decreto nº 5.622 de 19 de dezembro de 2005 ao afirmar que: “O sistema de avaliação da educação superior, nos termos da Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004, aplica-se integralmente à educação superior a distância.” (BRASIL, 2005, Art. 16). Mas, os desafios da EAD ainda necessitam de diversos debates, principalmente sobre as mudanças aceleradas sofridas na regulamentação desta modalidade a partir de 2005, objeto de discussão do próximo item.

#### 4.2 AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: PARÂMETROS DE QUALIDADE

Desde a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em seu art. 80, que a EAD não é mais tratada como um projeto experimental pelos órgãos que regulam as instituições educacionais.

Essa regulamentação, por sua vez, abre espaço para não considerar mais a EAD como solução paliativa, destinada exclusivamente a atender à demanda de classes excluídas do sistema regular de ensino em nossa nação. A sua regulamentação lhe traz a possibilidade de não ser mais considerada apenas como uma experiência que não era vista com bons olhos por alguns setores educacionais para destacar-se

como uma possibilidade de tornar-se uma proposta de democratização e universalização da educação.

A Lei nº 9.394, de 02 de dezembro de 1996, especificamente em seu art. 80, que dispõe sobre a Educação a Distância, estabelece que:

§ 1º - A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º - A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diplomas relativos aos cursos de educação a distância.

§ 3º - As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º - A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.

Nesta mesma Lei, mas em outros artigos que não tratam especificamente da EAD, existe outra referência a ela (LOBO, 2000):

Art. 32, § 4º - O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.

Art. 47, § 3º - É obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância.

Art. 87, § 3º - Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá<sup>17</sup>:

II - prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;

III - realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância;

Mas, só em fevereiro de 1998, mais de um ano depois da publicação da LDB, sai o Decreto nº 2.494/98, (publicado no D.O.U. de 11/02/98), destinado a regulamentar o art. 80 da Lei nº 9.394/96. Na ementa do Decreto define: "Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei n.º 9.394/96)". Este Decreto foi revogado pelo atual Decreto 5.622, de 19 de dezembro de 2005 (publicado no D.O.U. de 20/12/2005), que traz novas

---

<sup>17</sup> Não citamos os itens I e IV visto que os mesmo não dispõem sobre EAD.

definições do que o governo compreende como EAD e as diretrizes que condicionam a sua oferta.

No Decreto nº 5.622/05, a EAD é caracterizada como:

Art. 1º ...modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos.

A respeito da oferta para educação a distância o referido decreto estabelece:

Art. 2º A educação a distância poderá ser ofertada nos seguintes níveis e modalidades educacionais:

- I - educação básica, nos termos do art. 30 deste Decreto;
- II - educação de jovens e adultos, nos termos do art. 37 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996;
- III - educação especial, respeitadas as especificidades legais pertinentes;
- IV - educação profissional, abrangendo os seguintes cursos e programas:
  - a) técnicos, de nível médio; e
  - b) tecnológicos, de nível superior;
- V - educação superior, abrangendo os seguintes cursos e programas:
  - a) seqüenciais;
  - b) de graduação;
  - c) de especialização;
  - d) de mestrado; e
  - e) de doutorado.

Quanto ao oferecimento de mestrado e doutorado na modalidade a distância, o Decreto nº 5.622/05 determina que os mesmo “estarão sujeitos às exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento previstas na legislação específica em vigor”. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES edita as normas complementares ao decreto nesse âmbito.

Já no caso dos cursos de pós-graduação *lato sensu*, as chamadas especializações, até então eram considerados livres, o que significa que não necessitavam de reconhecimento por parte do MEC. Mas isso foi mudado com a Resolução nº 3 (de 05 de outubro de 1999) da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação e o Parecer n.º 908/98 (aprovado em 02 de dezembro de 1998). Ambos fixavam as condições de validade dos certificados de cursos presenciais de especialização e determinavam a regulamentação dos cursos de especialização na modalidade a distância. Mas, por conta de uma legislação específica em vigor, o

MEC sugere "... a observância das normas vigentes para a educação presencial, cujos princípios básicos serão norteadores da educação a distância" (MEC, 2008).

Com os avanços no número de IES credenciadas para EAD e o crescimento desordenado dessas instituições em diversos municípios espalhados pelo país o Ministério da Educação publica no Diário Oficial da União de 11 de janeiro de 2007, Seção 1, página 08, a Portaria Normativa nº 02, de 10 de janeiro de 2007, que dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância.

Essa Portaria Normativa regula uma série de questões relacionadas aos locais descentralizados da sede da instituição, passando a chamar-se polo de apoio presencial, com exigência para credenciamento desses locais através de visitas *in loco* de comissões de avaliação para averiguar a estrutura física, bem como corpo docente, tutores e pessoal técnico administrativo, conforme consta no Art. 2º, parágrafos 1º ao 6º, da referida portaria, exigência essa, que até então não era "obrigatória", mas no instrumento legal não constava nenhum detalhamento sobre o funcionamento e estrutura física do polo de apoio presencial.

Na decorrência do avanço no número de IES credenciadas para EAD e do crescimento desordenado dessas instituições em diversos municípios espalhados pelo país o Ministério da Educação publica no Diário Oficial da União de 11 de janeiro de 2007, Seção 1, página 08, a Portaria Normativa nº 02, de 10 de janeiro de 2007, que dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância.

No ano de 2007 foi publicada a Portaria Normativa nº 40/2007, que foi posteriormente republicada em 2012, no Capítulo VI dos arts. 44 até 55 abordam questões desde o processo de credenciamento para educação a distância a questões de oferta de cursos nessa modalidade em regime de parceria. A partir dessas regulações ocorridas no ano de 2007 a Secretaria de Educação a Distância – SEED assume competências de regulação e supervisão em EAD, passando a implementar efetivamente essas funções no ano subsequente.



A partir de 2008 o SEED/MEC iniciou o processo de supervisão nas IES credenciadas para EAD, conforme estabelecido no Decreto nº 5.773/2006 no art. 45. Esse processo representou o destaque dado ao processo avaliativo como condição para a tomada de decisão no âmbito regulação para o setor, representando, segundo o discurso oficial, uma estratégia para coibir irregularidades e garantir a oferta de ensino de qualidade pelas instituições de ensino superior públicas e privadas.

Vale destacar que as decisões do MEC com relação aos processos de credenciamento de IES e autorização de cursos na modalidade de EAD tem se efetivado com base nos processos de avaliação realizados por comissões externas, previstas no modelo de avaliação que vem sendo adotado no Brasil pelo SINAES, evidenciando o uso da avaliação como instrumento de regulação.

A avaliação da educação superior no Brasil tem se caracterizado como um dos elementos decisivos para o processo de tomada de decisão com respeito à regulação para a educação superior. Nesse sentido, o SINAES tem construído procedimentos e instrumentos de avaliação que expressam, através de seus indicadores, os padrões de qualidade esperados para a educação superior no país.

Como exemplo do funcionamento desse modelo de avaliação, que apresenta um forte caráter regulatório, pode ser observado o caso da Universidade do Tocantins – UNITINS, instituição pública estadual, credenciada desde 2004 para atuar com EAD. No Relatório produzido após avaliação realizada pela SEED/MEC, em maio de 2008, foram apontadas as seguintes irregularidades, conforme informado no site do próprio MEC (BRASIL, 2010): a) a UNITINS é uma universidade pública estadual, no entanto, firmou contrato com uma empresa privada para a oferta de cursos de graduação a distância; b) ausência de conexão acadêmica entre o corpo docente da UNITINS com os estudantes; c) ausência de conexão da UNITINS com os polos e centros associados; d) polos e centros associados em relação de terceirização (franquias) e quantidade significativa deles sem condições e infraestrutura adequadas para um local de oferta de curso superior, isto é, locais de atendimento a estudantes sem o devido credenciamento e/ou precários; e) poucos professores

para o grande número de estudantes matriculados; f) acompanhamento acadêmico aos estudantes precário, inferior ao estabelecido em padrão de qualidade publicado pelo MEC.

Os dados acima representam resultados da avaliação realizada na instituição com base em referências de qualidade adotadas pelo MEC que servem como padrão para o comportamento das IES e como medida para direcionar o processo de decisão com relação à regulação da educação superior no país, especialmente no que se refere aos processos de credenciamento e autorização de cursos, uma vez que a educação é um bem público e está sob a tutela do Estado.

O descredenciamento da UNITINS, que representou uma punição com relação aos padrões estabelecidos, ocorreu através da Portaria nº 44, de 18 de agosto de 2009, publicada no Diário Oficial em 19/08/2009, ficando seus alunos assegurados ao aproveitamento das disciplinas cursadas, conforme as regras estabelecidas pelas instituições de educação superior, respeitando-se os termos do artigo 3º, § 2º do Decreto 5.622/2005, isto é, devem ser respeitadas as regras de equivalência e aceitação de estudos já realizados com aprovação.

No de 2010 ocorreram mais dois descredenciamentos de instituições de ensino superior privadas, após o não cumprimento do Termo de Saneamento, conforme determinado no art. 52 do decreto 5.773/2006, ocorrendo o descredenciamento, o que demonstra o uso efetivo dos resultados das avaliações na perspectiva de conduzir a vida das Instituições sejam elas públicas ou privadas no que se refere à atuação na modalidade de educação a distância.

No bojo dessa discussão, vale destacar, ainda, que apesar, desse modelo de avaliação apresentar um caráter fortemente regulatório o mesmo revela uma preocupação legítima com a qualidade da educação superior que poderão ser contestados durante a sua implementação em função de sua adequação ou inadequação, mas não em função de sua necessidade.

As discussões apresentadas tem sido recorrente entre os estudiosos da educação nos último dez anos, cujo foco é o processo de regulação da educação superior no

Brasil com ênfase na sua relação como os processos avaliativos instituídos para esse nível de ensino.

Ao longo desse estudo pode-se observar que a tomada de decisão no que se refere à regulação da educação superior a distância, no Brasil, tem utilizado como referência a adequação, ou não, das IES aos parâmetros traçados pelo modelo avaliativo instituído pelo SINAES, tendo como balizador os indicadores de qualidade definidos nos instrumentos de avaliação que direcionam os trabalhos das comissões externas de avaliação do MEC-INEP.

Os indicadores que compõem os instrumentos de avaliação utilizados pelas comissões externas que fazem as visitas *in loco* às IES buscam contemplar dois aspectos principais: por um lado, destacam os aspectos pedagógicos que são específicos da EAD; e por outro, pretendem fazer o acompanhamento e o controle da oferta nos polos em que as IES irão atuar com a oferta dos cursos, um dos aspectos que tem se revelado, na atualidade, como mais problemáticos na oferta de EAD por IES credenciadas para esse fim. É nesse último ponto que se evidencia um dos elementos mais destacados no modelo de avaliação que está sendo implementado, na medida em que se espera que o mesmo venha a garantir o controle e a qualidade da oferta.

As reflexões apresentadas revelam a complexidade da temática tornando relevante adotar uma perspectiva crítica em que sejam consideradas as possibilidades e limites do tipo de uso que vem sendo dado aos resultados da avaliação, principalmente para que possa identificar em que medida a avaliação vem sendo utilizado como instrumento balizador da regulação para o setor, ou como instrumento formativo de apoio a atuação das IES.

Apesar de considerar relevante e necessária a preocupação dos gestores governamentais com o controle da oferta da educação superior a distância, no Brasil, a mesma não pode se reduzir a consideração dos processo avaliativos apenas numa perspectiva regulatória e punitiva, o que leva a um desvirtuamento dos diversos sentidos que avaliação pode vir a tomar, inclusive podendo comprometer outras possíveis contribuições que o mesmo possa vir a dar para a melhoria da

educação superior no país. No próximo capítulo será apresentada a análise da pesquisa com foco na análise dessa relação entre avaliação e regulação.

### **METODOLOGIA**

Este capítulo tratará dos aspectos metodológicos relacionados ao estudo, o que pressupõe a discussão do tipo de pesquisa adotado, da forma como os dados foram coletados, bem como dos procedimentos de análise dos dados visando o alcance dos objetivos propostos no início do estudo, conforme se apresenta a seguir.

#### **5.1 Tipo de pesquisa**

A intenção da pesquisa é investigar as finalidades do sistema de avaliação vigente na educação superior, no Brasil atual, relacionando-as ao uso dos resultados das avaliações como estratégia de controle e regulação das IES por parte do MEC, com ênfase na modalidade a distância. Para tanto, utiliza-se a análise bibliográfica e documental, e recorre-se aos dados quantitativos secundários produzidos pelo MEC e disponibilizados no sistema eletrônico e-MEC, sistema que serve para o acompanhamento e avaliação das instituições de ensino superior; além dessas fontes de dados, foram realizadas entrevistas com atores envolvidos diretamente com o objeto de estudo da pesquisa.

A presente pesquisa assume caráter descritivo, constituindo segundo Trivinos (2009, p. 110), como uma tentativa de “descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade”. Nesse tipo de estudo, a análise documental se constitui em estratégia privilegiada, pois segundo o autor é um “tipo de estudo descritivo que fornece ao investigador a possibilidade de reunir uma grande quantidade de informação sobre leis (...), processos e condições escolares, planos de estudo, requisitos de ingresso, livro-texto etc.” (TRIVINOS, 2009, p. 111).

Também em Oliveira (1997, 114), encontra-se uma concepção que valoriza os estudos descritivos, ao afirmar o autor que os mesmos possibilitam “o desenvolvimento de um nível de análise em que se permite identificar as diferentes formas dos fenômenos, suas ordenações e classificações”.

Os estudos descritivos, portanto, podem favorecer uma primeira aproximação do fenômeno e contribuir para conhecer a realidade social, tratando-a em toda a sua complexidade e dinamicidade. Nesse sentido, ao tratar a realidade social em função de suas múltiplas determinações, acredita-se que para captá-la em suas manifestações tanto de caráter qualitativo quanto quantitativo não se pode desprezar nenhuma de suas expressões, o que torna legítimo propor caminhos para análise em diversas perspectivas, tendência atual da pesquisa social que tem se revelado muito rica para a produção do saber na área.

A adequação do tipo de pesquisa adotado deve ter uma relação direta com as características que possui a investigação. Assim, por se tratar de uma pesquisa descritiva, a mesma tem um caráter predominantemente, qualitativo, que de acordo com Minayo (2010, p. 21):

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes [...].

No caso específico do estudo em referência, as reflexões decorrentes da análise dos dados, na medida em que contemplam uma diversidade de fontes, tais como documentos, entrevistas, *sites* oficiais, etc., permitiu a construção de uma importante rede de informações sobre a IES e as mediações que se estabelecem entre a avaliação e a regulação cujos resultados serão apresentados no capítulo seguinte.

## **5.2 Procedimentos da coleta dos dados**

Como já indicado anteriormente, para conduzir a pesquisa o trabalho utiliza três fontes principais, a saber: documentos, fonte bibliográfica e entrevistas.

Para dar conta dos objetivos propostos foram consultados e analisados os documentos oficiais do SINAES, bem como a legislação que norteia os processos de avaliação e regulação brasileira, entre elas a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004; o Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006 e a Portaria Normativa nº 40, de 12 de

dezembro de 2010. Utilizou-se também da análise do sistema eletrônico e-MEC como fonte documental por meio do qual tramitam os processos de regulação, avaliação e supervisão de instituições e cursos superiores do sistema federal de educação, e são divulgadas as informações à sociedade sobre o andamento dos processos. O sistema e-MEC disponibiliza, portanto, informações sobre as instituições credenciadas e cursos autorizados e reconhecidos, e outros dados sobre atos autorizativos e informações relevantes sobre o trâmite dos processos que envolvem as IES.

A classificação do sistema e-MEC como fonte documental se sustenta na concepção de Laville e Dione (1999, p. 166) ao afirmarem que “um documento pode ser algo mais do que um pergaminho poeirento: o termo designa toda fonte de informação já existente [...] pensa-se, é claro, nos documentos impressos”. Entretanto, para as ciências sociais, considera-se documento tanto os impressos, quanto os visuais, audiovisual, fotos, sonoros. Segundo as autoras (1999):

[...] pouco importa sua forma, os documentos aportam informações diretamente: os dados estão lá, resta fazer sua triagem crítica-los, isto é, julgar sua qualidade em função da necessidade da pesquisa. (LAVILLE; DIONE, 1999, p. 166-167).

Os diversos procedimentos e instrumentos utilizados fizeram parte de uma estratégia de pesquisa que busca apreender o objeto de forma o mais ampla possível e foi fruto da curiosidade que, antes de tudo, como afirma Demo (1996), precisa, em sua tarefa de descobrir e criar, num primeiro momento questionar. Esse questionamento é que permite ultrapassar a simples descoberta para, através da criatividade, produzir conhecimentos e produzindo conhecimentos, transformar a realidade que o cerca.

No que se refere aos dados coletados por meio das entrevistas, buscou-se relacionar os diversos aspectos tratados em cada uma das questões com o intuito de ampliar a compreensão sobre a utilização dos resultados das avaliações para promover a regulação e controle das IES que oferecem cursos superiores a distância.

Levando em consideração a definição de técnicas, que segundo Oliveira (2007, p. 57) “são instrumentos para coleta de dados e informações para se chegar a um melhor conhecimento da realidade em estudo”, é importante salientar seu caráter significativo para a obtenção de dados. As técnicas devem ser entendidas como meios que devem ser adequados à aproximação do pesquisador à realidade da pesquisa, daí por que sua escolha deve ser criteriosa e bem cuidada.

Além das técnicas, os instrumentos também são muito importantes, uma vez que são eles que se constituirão no meio pelo qual a informação sobre a realidade empírica será efetivamente coletada. Desta forma, técnicas e instrumentos tem importância ímpar no trabalho de pesquisa, por isso, tem de ser escolhido e utilizado com cautela, caso contrário, pode levar a uma desqualificação de coleta e prejudicar posteriormente o trabalho. Nesse sentido, antes de realizar a entrevista fez-se uma análise prévia de sua validade, realizando um teste com relação a sua clareza e concisão com um pesquisador e estudioso do assunto o que contribuiu para fazer as mudanças necessárias no instrumento, visando a sua validação.

Ao selecionar as técnicas e instrumentos de pesquisa deve-se levar em conta as que mais podem ajudar o pesquisador na coleta de dados. Isto significa dizer que, dependendo do objeto de estudo e do tipo de pesquisa é que as técnicas e os instrumentos são definidos de forma que possibilite ao pesquisador uma maior absorção de dados, o que será de extrema relevância para se tratar posteriormente do objeto pesquisado, aspectos que buscamos utilizar na condução do estudo.

No caso específico da entrevista, está foi realizada com base nas informações coletadas por meio da análise documental e da pesquisa bibliográfica. Ao definir a entrevista como técnica para o trabalho de pesquisa buscou-se apoio na concepção de Oliveira (2007, p. 86) que define entrevista como “um excelente instrumento de pesquisa por permitir a interação entre o pesquisador(a) e entrevistado(a) e a obtenção de descrições detalhadas sobre o que se está pesquisando”. Gaskell (2002, p. 73), também contribui para a discussão acerca do uso da entrevista como fonte de pesquisa, ao afirmar que



toda pesquisa com entrevistas é um processo social, uma interação ou um empreendimento cooperativo, em que as palavras são o meio principal de troca (...) ela é uma interação, uma troca de ideia e significados, em que várias realidades e percepções são exploradas e desenvolvidas. Com respeito a isso, tanto o(s) entrevistado(s) como o entrevistador estão de maneiras diferentes, envolvidos na produção de conhecimentos.

Então, além de possibilitar o momento de troca através do diálogo, a entrevista considera as realidades e sentidos que são explorados na situação de emissão e recepção de informações, uma vez que, o que é exposto por parte do entrevistado está intimamente ligado à própria vida e a ação e isso não se pode ignorar.

Durante a realização das entrevistas utilizou-se como apoio um roteiro estruturado e subdividido em três blocos de perguntas.

O roteiro de entrevista foi elaborado com base nos objetivos da pesquisa, em que foram priorizados três aspectos: a) os princípios que sustentam o sistema de avaliação; b) a publicação dos resultados como estratégia de controle do Estado e da sociedade sobre as IES; c) as mudanças ocorridas nas IES que ofertam educação a distância após a implementação do SINAES.

A escolha dos sujeitos que participaram das entrevistas foi feita em função da posição que os mesmos ocupam nos dois órgãos que estão diretamente ligados a avaliação e a regulação da educação superior no Brasil: a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) e o Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Da CONAES, órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, foram escolhidos dois representantes com notório saber científico e reconhecida competência em avaliação da educação superior.

No âmbito do MEC, foi escolhida a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES)<sup>18</sup>, unidade do Ministério da Educação responsável pela

---

<sup>18</sup> A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) é a unidade do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão de instituições públicas e privadas de ensino superior e cursos superiores de graduação do tipo bacharelado, licenciatura e tecnológico, na modalidade presencial ou a distância. Disponível em:

regulação e supervisão de instituições públicas e privadas de ensino superior e cursos superiores de graduação na modalidade presencial ou a distância. A SERES tem o dever de zelar para que a legislação educacional seja cumprida e suas ações buscam induzir a elevação da qualidade do ensino por meio do estabelecimento de diretrizes para a expansão dos cursos e instituições, em conformidade às diretrizes curriculares nacionais e aos parâmetros de qualidade de cursos e instituições. Dentre os diversos cargos executivos dentro da secretaria foi escolhido o Diretor de Regulação e Supervisão em Educação a Distância, tendo em vista que os objetivos propostos pela pesquisa têm a atenção voltada para a modalidade EAD.

### **5.3 Procedimentos de análise dos dados**

A análise dos dados foi realizada tomando-se por base os objetivos específicos do estudo. Nessa direção, inicialmente trabalhou-se com os documentos e, posteriormente, com os resultados das entrevistas.

Essa decisão se deu em função da verificação da proximidade entre o que se propõe nos documentos e legislação que norteiam as instituições e o discurso e entendimento dos órgãos que coordenam e executam a avaliação e regulação.

No que tange à análise dos dados para o cumprimento do primeiro objetivo específico, que pretende refletir sobre as finalidades e uso dos resultados da avaliação previstos no SINAES, foram consultados os documentos oficiais que instituem e regulamentam o SINAES. Os documentos analisados foram os listados a seguir: i) documento da concepção à regulamentação do SINAES; ii) Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004; iii) Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006 e suas alterações; e iv) Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2010.

Para proceder à análise dos documentos oficiais indicados acima foram definidos os seguintes aspectos orientadores:

- a) Concepção de avaliação e regulação;
- b) Finalidades da avaliação
- c) Usos dos resultados da avaliação;
- d) Mecanismos de divulgação dos resultados;
- e) Objetivos da divulgação;
- f) Formas de controle das IES a partir dos resultados das avaliações;

Com vistas a atingir o segundo objetivo específico, que visa caracterizar como os resultados das avaliações realizadas no âmbito do SINAES são percebidos pela CONAES, e o terceiro objetivo específico, que visa caracterizar como os resultados das avaliações realizadas no âmbito do SINAES são utilizados pelo MEC, foram realizadas as entrevistas com dois membros do CONAES, identificados por C1 e C2; e um membro da SERES-MEC, identificado por S1.

Durante as entrevistas com os representantes da CONAES buscou-se apreender suas concepções sobre o sistema de avaliação e sua relação com a regulação, bem como sobre as contribuições do uso dos resultados para a melhoria da oferta da educação superior a distância. No caso do representante da SERES/MEC buscou-se identificar a visão sobre o sistema de avaliação e sua relação com a regulação, e apreender as ações definidas pelo órgão executor das normas e legislações vigentes com base nos resultados da avaliação.

Em síntese e de forma mais objetiva, o roteiro das entrevistas buscou contemplar os seguintes aspectos: a) os princípios que sustentam o sistema de avaliação; b) a publicação dos resultados como estratégia de controle do Estado e da sociedade sobre as IES; c) as mudanças ocorridas nas IES que ofertam educação a distância após a implementação do SINAES.

Durante o processo de transcrição buscou-se ter fidelidade às falas de forma que se aproximassem ao máximo possível das características dos entrevistados. As entrevistas foram transcritas e organizadas de forma a facilitar a leitura das informações. Para a análise das entrevistas, procurou-se seguir a mesma lógica definida no roteiro indicado acima.

Para dar conta do quarto objetivo específico que trata de identificar os argumentos que apresentam os limites e avanços do SINAES como instrumento de regulação e controle das IES, buscou-se construir uma análise crítica dos dados da pesquisa, confrontando as informações encontradas nos documentos e aquelas conseguidas por meio das entrevistas.

No capítulo seguinte, apresentam-se os resultados do estudo com base no caminho metodológico indicado anteriormente.

### RESULTADOS DA PESQUISA

Para apresentar os resultados da pesquisa, o texto estará organizado em duas partes. Na primeira parte, são tratadas as concepções e finalidades do SINAES e o uso dos seus resultados, a partir da análise dos documentos oficiais, momento em que serão considerados os seguintes aspectos: concepção de avaliação e regulação; finalidades da avaliação; uso dos resultados da avaliação; mecanismos de divulgação dos resultados; objetivos da divulgação; e formas de controle das IES a partir dos resultados das avaliações.

Na segunda parte serão tratadas as concepções e finalidades do SINAES e o uso dos seus resultados a partir dos discursos dos atores que participaram da entrevista com base nas categorias organizadas e estruturadas considerando os seguintes pontos: princípios que sustentam o sistema de avaliação; processo de divulgação dos resultados como estratégias de controle do Estado e da sociedade sobre as IES; e mudanças ocorridas nas IES que ofertam educação a distância após a implementação do SINAES.

#### 6.1 CONCEPÇÕES E FINALIDADES DO SINAES: O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS OFICIAIS

O primeiro aspecto a ser analisado nos documentos relaciona-se a **concepção de avaliação e regulação**. Na legislação que norteia a regulamentação da educação superior, o Decreto nº 5.733/2006 traz a luz o que se entende sobre regulação e avaliação no sistema federal de educação superior. O referido decreto em seu artigo 1º, § 1º § 3º define:

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

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

A partir dessa concepção é possível afirmar que a avaliação é concebida como um processo distinto da regulação, porém, as mesmas se entrelaçam no momento em que os resultados da avaliação servem de referencial básico para a regulação assumindo, portanto, papel significativo no processo de regulação.

A interpretação que, na maioria das vezes, confunde avaliação e regulação é herdada de experiências anteriores, o que é corroborado com a afirmação de Dias Sobrinho, ao analisar o período que antecedeu o SINAES no que diz respeito a avaliação

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, 2003b, p.31,32).

Nesse período associava-se à visita de credenciamento ao processo de avaliação. Segundo os fundamentos que definem o SINAES, o credenciamento alinha-se exclusivamente à regulação. Nesse sentido, a avaliação apresenta-se como um processo distinto, fixa padrões de qualidade que através da realização de provas, visitas de comissões de especialistas e autoavaliação objetiva o controle sobre os resultados, pelo menos é o que se afirma no nível do discurso presente nos documentos analisados.

Nesse sentido, há que se destacar que as visitas de comissões de especialistas, que são definidas como comissões de avaliação aparecem com a função de “avaliação para regulação”, reforçando a relação intrínseca entre os dois processos.

No entanto, a que se destacar que o SINAES avança no enfrentamento dessa questão, ao afirmar que é necessário propiciar à avaliação um caráter formativo, ao contrário do que era proposto de forma explícita anteriormente. Assim, o SINAES afirma a necessidade de melhorar a qualidade das IES ao definir que “a concepção de avaliação é entendida como processo que efetivamente vincula a dimensão formativa a um projeto de sociedade comprometido com a igualdade e a justiça social.” (SINAES, 2009, p.91). Exemplo desse esforço pode ser constatado no instrumento de avaliação que busca ampliar os indicadores para incorporar dimensões qualitativas da realidade que possam captar aspectos da especificidade de cada IES, cumprindo o determinado no documento do SINAES que aponta a avaliação como um processo que deve se constituir de aspectos qualitativos e quantitativos.

No que diz respeito à regulação, os documentos normativos do SINAES entendem “a concepção de regulação pautada no papel do Estado de supervisionar e regular a educação superior para efeitos de planejamento e garantia da qualidade do sistema.” (SINAES, 2009, p.95).

O autor Dias Sobrinho corrobora com esse entendimento, afirmando que:

A função de regulação, de responsabilidade do Estado, instaura procedimentos de controle e fiscalização para assegurar as condições de existência de um sistema de boa qualidade e necessariamente consolidado como um serviço público. [...] A regulação deve se articular com a função de avaliação educativa, que, para além do mero controle, se desenvolve como prática social voltada à produção da qualidade das instituições e da emancipação social. (DIAS SOBRINHO, 2003b, p.38).

Ao separar a avaliação da regulação, o SINAES tentou criar mecanismos para a realização de dois processos que embora vistos como distintos, são tratados de forma interligados. A relação entre os dois processo se dá mediante o uso dos resultados da avaliação para a regulação, que, por sua vez, se estrutura num formato tecnicista e fundamentado na definição de índices a serem alcançados. Assim, se por um lado, as comissões de avaliação ao visitarem as IES passam a analisar o relatório de autoavaliação observando o olhar que uma determinada comunidade acadêmica tem sobre ela mesma e sobre a instituição à qual pertence,

bem como no seu trabalho desenvolvido com os projetos de curso da IES e sua infraestrutura, por outro, o uso dos resultados dos relatórios finais das comissões de avaliação se dão numa perspectiva eminentemente regulatória, o que reforça a percepção entre as IES de que a avaliação e regulação são parte de um mesmo processo. Além disso, ao serem regulados os padrões de referência que devem ser seguidos pelas IES, materializados nas dimensões e indicadores a serem contemplados pelas Instituições e avaliados pela comissões de especialistas, a distinção entre avaliação e regulação fica ainda mais comprometida.

O segundo aspecto, **finalidades da avaliação**, no conjunto de normas que regulamentam a educação superior, de forma mais detalhada na Lei nº 10.861/2004 que instituiu o SINAES e a norma que a regulamentou a Portaria nº 2.051/2004, são estabelecidas as seguintes finalidades na Lei no art. 1º, § 1º:

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

As finalidades elencadas expressam uma relação direta entre avaliação e regulação, na medida em que a contribuição da avaliação para a “melhoria da qualidade da educação superior” aparece como elemento determinante para orientação da expansão da oferta, para o aumento de sua eficácia e efetividade, bem como para a garantia da prestação de contas à sociedade do trabalho realizado pelas IES, o que revela o seu caráter de controle.

Para Dias Sobrinho, autor que se mostra enfático na defesa dos fins da avaliação independente dos usos de seus resultados para alimentar processos de regulação:

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 equivoco, carregado de pesadas consequências, de identificar-se avaliação com medida de controle. (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 39)



Verificando as finalidades presentes nos documentos que definem o SINAES, percebe-se que estas expressam uma visão complexa e ampliada do papel da avaliação, coadunando com a concepção de Estado avaliador tratado no início deste trabalho, na medida em que por meio da avaliação se poderia definir as políticas de expansão da oferta, bem como fazer o controle desta oferta por meio da cobrança do atendimento dos compromissos previamente fixados com as IES que recebem a tutela do Estado para funcionar. Neste caso, quando se refere, mais especificamente às IES privadas.

O terceiro aspecto relaciona-se ao **uso dos resultados da avaliação** que conforme apresentado na Portaria 40/2012 no art. 4º § 2º informa que “O sistema possibilitará a geração de relatórios de gestão, que subsidiarão as atividades decisórias e de acompanhamento e supervisão dos órgãos do MEC”, o que reforça a discussão feita anteriormente.

Além disso, o parágrafo único da Lei nº 10.861/2004, no art. 1º define que:

Parágrafo único. Os resultados da avaliação referida no **caput** deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação. (BRASIL, 2004).

Através dos resultados das avaliações, as instâncias deliberativas legitimam à tomada de decisão, inclusive com diligências às IES para complementação de possíveis lacunas na avaliação.

Para alguns teóricos a avaliação vincula-se automaticamente à regulação e também legitima o Estado para usar os resultados das avaliações do SINAES para o controle e punição das estruturas educacionais. Verifica-se então, que os resultados das avaliações do SINAES que a Lei classifica como “referencial básico”, são adotadas como determinantes nas decisões, praticando o automaticismo originalmente rejeitado pela Comissão Especial de Avaliação e pelos teóricos da avaliação.

É importante considerar que o Estado possui, de fato e de direito, legitimidade para tanto, seja com base no seu “poder de polícia”, ou mesmo porque se tornou o

Estado-Avaliador, como ressalta Dias Sobrinho (2003). Observando por este aspecto, não se pode esperar que o Estado não utilizasse os resultados da avaliação para atuar no controle das instituições.

O quarto aspecto que trata dos **mecanismos e objetivos da divulgação dos resultados** é analisado através da Portaria 40/2012 § 1º informando que:

O sistema gerará e manterá atualizadas relações de instituições credenciadas e recredenciadas no e-MEC, informando credenciamento específico para educação a distância (EAD), e cursos autorizados, reconhecidos ou com reconhecimento renovado, organizadas no Cadastro e-MEC, nos termos do art. 61-A.

O momento da divulgação dos resultados da avaliação, o uso que é dado a esses resultados pelas instâncias deliberativas, e a prática de medidas corretivas com base neles, apontam para um cenário de ranqueamento que se opõe a diversos modelos defendidos por alguns autores.

O quinto aspecto aborda os **objetivos da divulgação** que para Portaria nº 40/2012 no art. 3º informa que “Os documentos que integram o e-MEC são públicos, ressalvadas informações exclusivamente de interesse privado da instituição, expressamente referidas nesta Portaria.” A portaria nº 40 no seu § 1º reporta-se ao Decreto nº 5.773/2006 para informar quais são as informações exclusivas da IES com acesso restrito nos itens III, IV e X do artigo 16 que trata do PDI:

III - cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos, especificando-se a programação de abertura de cursos, aumento de vagas, ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, a previsão de abertura dos cursos fora de sede;

IV - organização didático-pedagógica da instituição, com a indicação de número de turmas previstas por curso, número de alunos por turma, locais e turnos de funcionamento e eventuais inovações consideradas significativas, especialmente quanto a flexibilidade dos componentes curriculares, oportunidades diferenciadas de integralização do curso, atividades práticas e estágios, desenvolvimento de materiais pedagógicos e incorporação de avanços tecnológicos;

X - demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras.

Quando se fala em divulgação e objetivos é importante reportar-se a Portaria nº 40/2012 em seu art. 4º definiu a implantação do e-MEC:

[...] em ambiente acessível pela internet, de modo a permitir informação ao público sobre o andamento dos processos, bem como a relação de instituições credenciadas e de cursos autorizados e reconhecidos, além dos dados sobre os atos autorizativos e os elementos relevantes da instrução processual.

O sexto aspecto fala das **formas de controle das IES a partir dos resultados da avaliação** que segundo o Decreto nº 5773/2006 Art. 59; § 3º: “A avaliação, como referencial básico para a regulação de instituições e cursos, resultará na atribuição de conceitos, conforme uma escala de cinco níveis”. No mesmo Decreto no art. 60 fala sobre:

A obtenção de conceitos insatisfatórios nos processos periódicos de avaliação, nos processos de credenciamento de instituições, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação enseja a celebração de protocolo de compromisso com a instituição de educação superior.

Mecanismos institucionais definidos no âmbito do sistema que são utilizados para a relação com as IES a partir dos resultados das avaliações que foram identificados como insatisfatórios podem levar a celebração de protocolo de compromisso o que pode ser entendido por um processo formativo de saneamento de deficiências.

No caso da oferta da educação superior na modalidade a distância, é importante refletir que as novas realidades apresentadas na atual sociedade, trazendo consigo novas demandas e desafios do mundo globalizado requerem posturas diferentes e formas de agir com as transformações da sociedade em rede e com novas demandas educacionais.

As marcas deste novo cenário mundial, conforme Dias Sobrinho (2005, p.51) descreve, constituem, “o uso intensivo das tecnologias de informação, as novas relações entre capital e trabalho, a diminuição da presença do Estado na promoção da educação e da justiça social, com a conseqüente expansão da privatização e do mercado educacional”.

Nesse cenário de crescente expansão da privatização da educação superior na modalidade a distância reflete o quanto esse mercado educacional cresceu no país. Paralelamente a este crescimento, percebe-se que cresceu também o rigor do MEC

na autorização dos cursos para a modalidade a distância que em sua Portaria nº 40/2010 no art. 11-B exige que: “nos pedidos de autorização de cursos em EAD, a aplicação da regra do art. 11-A é condicionada ao CI e IGC da instituição mais recentes iguais ou superiores a 4 (quatro), cumulativamente”. Sendo que a exigência para cursos na modalidade presencial a exigência do CI e IGC são iguais ou superiores a 3 (três). Diante disso, reflete-se a política do governo de rigidez para com o setor, demonstrando rigor e exigência para o referido setor educacional.

Seguindo ainda as exigências da referida Portaria no seu art. 11-B § 2º que define: “Na hipótese de CI ou IGC inferiores a 3 (três), em vista da análise dos elementos de instrução do processo e da situação da instituição, os pedidos de credenciamento institucional para a modalidade de EAD, credenciamento de novos polos de apoio presencial e de autorização de cursos nessa modalidade poderão ser indeferidos, motivadamente, independentemente de visita de avaliação in loco”.

## 6.2 CONCEPÇÕES, FINALIDADES E USO DOS RESULTADOS DO SINAES: O QUE DIZEM OS ATORES

### 6.2.1 Princípios que sustentam o sistema de avaliação

Nessa etapa busca-se no primeiro aspecto identificar a partir das experiências dos sujeitos pesquisados, as concepções e percepções dos princípios que sustentam o SINAES. No relato da experiência de cada sujeito, emerge um conjunto de “marcas” que podem estabelecer o ponto de partida como entendimento do atual sistema de avaliação.

Cada relato apresenta, a seu modo, muito elementos para que se possa aprofundar a discussão. Neste sentido, os discursos captados e analisados das experiências dos sujeitos possibilitaram o desenvolvimento de descrição de dimensões e realidades comuns e múltiplas com suas concepções e olhares sobre a realidade da educação superior brasileira.

O estudo não teve a pretensão de proporcionar o conhecimento preciso e apresentar características específicas das visões dos sujeitos com o objetivo de buscar generalizações e proposições teóricas, mas sim de proporcionar uma visão global do problema ou de identificar possíveis fatores que o influenciam ou são por ele influenciados.

Dito isto, o primeiro ponto comum a ser notado na fala dos atores é a preocupação com a confusão existente na relação entre a avaliação e regulação.

O SINAES é um sistema de avaliação, tem gente que confunde, acham que avaliação e regulação são a mesma coisa, ou que tudo está embutido dentro do SINAES, mas realmente tem documentos que até geram essa confusão. (Ator C1).

O SINAES nasce com um ranço regulatório muito grande, mas logo no surgimento do SINAES em 2004, e a gente nota no próprio texto da Lei que tem algumas confusões entre avaliação e regulação e vai ser em 2006, com o Decreto nº 5.773 que aparece bem claramente a distinção entre as duas ações de regulação e avaliação, funções do Estado, além da supervisão. Então uma das batalhas do SINAES é fazer esse descolamento da avaliação e da regulação. A gente ainda está muito preso porque a regulação precisa de dados da avaliação por ser burocrática, mas ao mesmo tempo a gente está fazendo com que a avaliação fique um tanto a reboque do processo regulatório. (Ator C2).

No Brasil, essa realidade está historicamente enraizada, como já discutido anteriormente, na prática de um sistema de avaliação regulador, com a cultura de medir para selecionar os “melhores” cursos, os professores, os estudantes, e como objetivo muitas vezes de “vigiar e punir” os que são considerados ineficientes.

Essa compreensão de avaliação como seleção, quantificação, medição de valores, comparação, sentimentos compensatórios ou punitivos e, também, com uma forte ideia de sucesso, é entendida, como instrumento disciplinador e a própria instituição cuidou de assegurar esse meio punitivo para garantir, em nome da disciplina e da ordem, seu papel na reprodução do conhecimento.

Na avaliação das instituições o que se observa historicamente é a conotação de controle, e a cultura da verificação, ultrapassando o tempo e se arraigando como instrumento de conduta.

Nas avaliações que ocorrem no modelo avaliativo em vigor, vê-se a forte presença de uma tentativa de pontuação da IES, como o que se expressa por meio do ENADE, por exemplo, o que revela a combinação de técnicas que estabelecem uma classificação e hierarquização entre as IES, muitas vezes utilizada por algumas Instituições em seu próprio benefício. Situação que estabelece sobre os indivíduos uma visibilidade através da qual eles são valorizados ou inferiorizados, como nos diria Foucault (2007).

Conforme pode ser visto na fala do ator da SERES:

Pela Lei do SINAES as avaliações das IES, as avaliações dos cursos, e as avaliações dos estudantes, esses três eixos avaliáveis, vamos chamar assim, eles geram no caso da instituição – conceito institucional (CI) que decorre da visita da comissão e Índice Geral de Curso (IGC) que decorre de um cálculo de todas as dimensões que decorrem dos cursos e dos estudantes; nos cursos – decorre de uma visita de avaliação que gera o Conceito do Curso (CC) e o Conceito Preliminar do Curso (CPC) que é calculado de insumos do resultado do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE); e dos estudantes você tem propriamente como elemento o ENADE. O que é que o Ministério da Educação (MEC) faz na análise desses elementos de avaliação? Os cursos que tem ENADE inferiores ao conceito 3, a ideia é fazer um acompanhamento, uma fiscalização, abrir um procedimento para que haja uma redução no número de ingressos, dessa forma você estabelece um compromisso com a instituição para que ela melhore. E essa medida de redução, tem vigência até a melhora do resultado. Em relação aos cursos nós temos os CC e o CPC, o primeiro conceito vem da visita *in loco* e o segundo é calculado, também esses dois conceitos geram impactos. Se eles são inferiores ao conceito 3, restringem novas entradas, se eles são mantidos inferiores por certo período, ensejarão acompanhamento, termo de saneamento, etc. Esses são elementos estruturantes do curso. Agora combinado esses conceitos: CC e CPC, mais o CI e o combinado deles gera o cálculo do IGC, a partir do IGC passo a ter os indicadores que se aplicam as IES. (Ator S1).

Alguns autores, entre eles Valdemar Sguissard, critica esse novo encaminhamento que vem sendo dado a avaliação:

A criação pelo MEC, do Conceito Preliminar de Cursos – CPC e do Índice Geral de Cursos das Instituições de Educação Superior – IGC é apenas um exemplo de certo modelo de regulação que contradiria frontalmente um dos objetivos básicos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, isto é, o gradativa implementação da cultura de avaliação nas IES. (SGUISSARD, 2008, p. 857-858).

Para o autor esse modelo avaliativo que prioriza instrumentos que ranqueam as IES e as medidas de regulação e controle tendem a entrar em contradição e contradizem os procedimentos entendidos como de avaliação instucional, através da autonomia e da cultura de avaliação.

O controle através da avaliação tem sua gênese nas mesmas formas de relação do poder que advem da política neoliberal capitalista, classificatória e seletiva. Já para o autor Afonso (1998, p. 60):

[...] é também no confronto crítico entre modalidades de avaliação (mais) formativas *versus* modalidades de avaliação (mais) selectivas ou socialmente discriminatórias que se podem discutir e perceber, nomeadamente ao nível das práticas e políticas da educação, algumas das lógicas e estratégias de regulação social e de emancipação.

Além das questões relacionadas ao controle e emancipação pode-se ampliar a discussão para o debate acerca do alcance que a avaliação poderá vir a ter como propulsora para a melhoria da qualidade da educação, na medida em que, segundo a fala de alguns atores entrevistados, ela impõe posturas diferenciadas por parte das instituições, a partir de informações geradas pela própria avaliação, conforme afirma:

[...] o SINAES tem outras finalidades, ele gera informações para outras finalidades e não apenas à regulação. Gera informações para as instituições, para os cursos, no sentido de melhorar a qualidade da oferta, seja no nível de instituição, seja no nível de curso, e esta finalidade de alimentar as informações que as instituições e os cursos utilizam, não faz parte da regulação. Regulação é realizada pelo MEC, temos agências do MEC, como a secretaria de regulação e de acompanhamento que tem essa finalidade específica de implementar processos de regulação, e é obrigatório que a instância de regulação utilize as informações do SINAES, eles podem usar outras informações também. Tem esse direito, agora é claro que a ideia do SINAES, entre outras ideias é gerar informações para fins de regulação. (Ator C1).

As informações geradas pela avaliação possibilitam que as IES reflitam sobre seus resultados, e a partir dessas informações desenvolvam planos estratégicos para aplicação na sua organização didático pedagógica, estrutura física, na gestão de seus recursos financeiros, bem como, na melhoria do desempenho do corpo docente e técnico-administrativo.

Este é um aspecto que poderá efetivamente ser uma decorrência do processo avaliativo no formato em curso. No entanto, nada garante que isso se efetive na realidade cotidiana das IES que, diante das diversas demandas para dar conta de atender aos órgãos de regulação com sua ampla gama de dispositivos legais e prazos a cumprir, podem vir a lidar com a avaliação apenas como mais um demanda da burocracia governamental a ser cumprida e atendida.

A relação entre a avaliação e regulação, apesar das críticas que tem sofrido, obteve avanços significativos segundo o entrevistado C2, a partir da publicação da portaria nº 40/2007, conforme relatado a seguir:

Com a publicação da portaria nº 40/2007 se definiu que o que dispara os processos regulatórios é o ENADE, e isso é um sinal interessante, porque a avaliação que faz a regulação e não mais a regulação que dispara a avaliação. Embora que ainda para reconhecimento de curso a coisa está centrada na regulação, o que até é justificável. Mas, a gente ainda, eu diria, que se for comparar com o que se pensava em 2004 e o que se pensa hoje, a gente avançou muito, mas, ainda temos uma boa caminhada. (Ator C2).

É importante ressaltar, que os processos relacionados aos cursos nos momentos de autorização e reconhecimento e nos processos relacionados à instituição no credenciamento estão ligados diretamente à regulação, conforme apresentado pelo ator C1:

A regulação tem vários momentos: tem o momento de autorizar o curso, tem o momento de reconhecer o curso. Em relação à instituição tem o momento de credenciar a instituição. São momentos de regulação. E cada um desses momentos, utilizam informações geradas por processos avaliativos. (Ator C1).

A entrada no SINAES se dá a partir do ciclo avaliativo, conforme afirma o ator C1:

O SINAES em si trata apenas da renovação de reconhecimento do curso e o credenciamento da instituição. O primeiro momento de autorizar e de reconhecer o curso é o momento que vem antes de entrar no ciclo avaliativo do SINAES. O ciclo avaliativo do SINAES começa com a aplicação do ENADE, e a aplicação do ENADE é que gera tanto o CPC, como também é a base para o IGC, que fornece mais bases para determinar se o curso vai ter visitas, ou não vai ter visitas para fins de renovação de reconhecimento e credenciamento. Então o ciclo do SINAES não aborda três momentos importantes na regulação, não aborda autorização, não aborda reconhecimento, e não aborda o credenciamento. (Ator C1).



Nas duas situações de avaliação e regulação, verifica-se que os resultados das Avaliações do SINAES, ENADE e Avaliação de Cursos e Avaliação Institucional, que a Lei classifica como “referencial básico”, são adotadas como determinantes às decisões, praticando o automaticismo originalmente rejeitado pela Comissão Especial de Avaliação e pelos teóricos da Avaliação.

A questão reflete na gestão do MEC em relação aos resultados produzidos pelo ciclo do SINAES para a tomada de decisão, conforme afirma o ator C2:

A SERES tem aproveitado os dados dos resultados das visitas para tomar algumas decisões regulatórias. E também o fato de que o ENADE, o que é até um problema do SINAES hoje, que é a centralização no ENADE, por outro lado, tem um aspecto importante, se o ENADE é 1 ou 2 em determinado curso, acende um sinal amarelo na regulação e a regulação pensa duas vezes antes de tomar alguma decisão favorável, porque tem um dado de avaliação que diz que o curso não está bem. Algo que nem sempre é compreendido, mas, que já é ganho. A secretaria regulatória já tem clareza que se tem um resultado positivo de uma avaliação, não necessariamente a decisão regulatória tem que ser positiva, já o resultado negativo, é muito fácil, negativo tem que ser negativo. (Ator C2).

Para o ator C2, representante da CONAES o sistema tem falhas, punindo muitas vezes instituições menores, que estão longe dos grandes centros de captação de pessoal qualificado e de tecnologia avançada:

O que ainda está faltando é a regulação ter outros dados de avaliação que não são os dados puramente do SINAES, que é o que foi gerado com o IGC, que é a maneira como ele tem usado o CPC, acredito que eles não são boas saídas. Então eu gostaria que tivesse uma cesta de indicadores que são colhidos permanentemente das instituições, via CENSO, ou coisa parecida, que servissem como insumos regulatórios, além dos dados da avaliação, que não tem como serem constantes, porque dependem de visita, depende de um processo bem mais longo, bem mais complexo, com recurso, etc. (Ator C2).

Entretanto, na visão do ator S1 diz que “a melhoria da qualidade da educação tem que ser olhada com avaliação permanente e uma avaliação que gere impacto nas atividades da instituição” como contraponto ao apresentado pelos atores C1 e C2.

Ao analisar as finalidades propostas pelo SINAES, e se estão sendo cumpridas, os atores são unânimes em afirmam que estão distantes de um modelo ideal, mas,

caminham em um processo que avança com propostas bem interessantes. Só que existem barreiras entre a questão filosófica e a operacionalização do sistema, conforme a fala do ator C2:

A compreensão da importância da avaliação, o papel da avaliação vem sendo aprimorado pela própria CONAES, aumentando a sua consciência disso. Aonde é que a coisa esbarra no MEC e no INEP, o primeiro como instância regulatória e o segundo como instância que operacionaliza a avaliação. O MEC e INEP se deparam com uma situação muito séria, que é tornar exequível o sistema de avaliação. O MEC para que esses dados sejam passíveis de serem utilizados e o INEP na questão da exequibilidade, eu preciso ter condições de executar, e nem sempre, a ideia filosófica do SINAES, ela não é tão exequível assim. Então, tem aproximações que se faz em função desse problema de como tornar isso realmente operacional, e ao mesmo tempo, não romper com os princípios do SINAES, os princípios filosóficos dele. (Ator C2)

Segundo Dias Sobrinho (2010), o SINAES se desvirtuou da proposta original, principalmente na ideia de uma perspectiva emancipatória, buscando romper com a hegemonia das relações de dominação, para que a autonomia e a diversidade na produção e difusão do conhecimento fossem vista de maneira fundamental.

Na implantação do SINAES no ano de 2004, o autor Dilvo Ristoff chamava a atenção para a novidade de uma avaliação que integrava vários instrumentos e cujo foco centralizava na avaliação institucional. Referindo-se aos desafios que se erguem adiante, ele assim pontua:

Este deslocamento de centro exigirá do INEP um trabalho intenso para continuar a esclarecer a sociedade sobre a inutilidade dos ranqueamentos, sobre a fragilidade de conceitos atribuídos a cursos a partir de exames de alunos, sobre a necessidade de abandonarmos a anualidade do exame. (RISTOFF, 2004, p. 180).

Após sete anos o SINAES apresenta lacunas e contradições entre o que foi idealizado e suas ações práticas, e uma série de desafios apresentados pelos atores. As lacunas e os desafios que são apresentados estão diretamente ligados aos indicadores, bem como aos instrumentos utilizados pela avaliação:

A questão da avaliação: a gente trabalha na perspectiva do aluno fazer prova no final do curso e isso pode não ser pleno, talvez não alcance toda a dimensão daquilo que se queira avaliar na educação superior.

Oportunizando melhoria nessa avaliação, estabelecendo uma avaliação, não só de conhecimento, mas sim uma prova consolidada de competências e habilidades e conhecimentos na área de formação. E nessa linha todos os insumos que decorrem do ENADE podem ser melhorados também. As visitas *in loco* que geram os conceitos devem ser melhorados. Nas avaliações entendemos que as visitas *in loco* avaliam os processos, geram conceitos relativos aos processos institucionais na oferta da educação superior. O ENADE avalia resultados. O ENADE gera esse maior impacto, porque refere-se ao egresso no curso. Se ele descobre que sua formação foi prejudicada, conceito inferior, isso é impactante, estampa um conceito ENADE atrelado a um curso que continua ofertando. Um desafio que temos pela frente é criar o conjunto de regras que geram impactos as medidas. Quando é que eu vou suspender totalmente o ingresso de alunos? Basta que ganhem nota 1 em um ano ou em um ENADE? Tem que apresentar nota insuficiente duas, três vezes? Essas coisas ainda estão sendo pensadas, ainda não há uma regra geral. Nós temos feito a partir dos três últimos resultados. Mas a gente tem que pensar o sistema como um sistema que vai entrar em fluxo e futuramente nesse fluxo quais serão as medidas a serem tomadas a partir dos cenários da realidade. (Ator S1)

Nesse contexto, o SINAES, como ferramenta do Estado; como sistema pensado pelo Estado; operado pelo Estado, apesar de contar entre seus formuladores e gestores com membros da comunidade acadêmica nacional, passa a ser imposto às IES como parte de um modelo de avaliação consolidado, inserido como meio para atividade fiscalizadora e controladora do Estado.

Os dados gerados pela avaliação que alimentam a regulação são apresentados como lacunas:

É problemático para a regulação esperar os dados da avaliação para tomar decisões regulatórias, porque a avaliação é um processo lento, etc. Está sendo problemático para a avaliação se debruçar só sobre os cursos e instituições que interessam ao regulatório. Então, os dois estão perdendo. O desafio é a gente superar isso, como eu disse antes a criação de uma cesta de indicadores. (Ator C2).

Devido a esse cenário problemático remete-se a identificação que mesmo os teóricos da educação não chegaram ao consenso quanto aos fins da avaliação, alguns admitem que ela deve e pode subsidiar o controle do Estado, ou que pode e deve estar associada à regulação e supervisão; já outros, assumem posturas opostas.

## 6.2.2 Divulgação dos resultados como estratégias de controle do Estado e da sociedade sobre as IES

No artigo 2º da Lei do SINAES, afirma-se que será promovida a avaliação das IES, de cursos e do desempenho dos estudantes com certos objetivos e diz, em um parágrafo único deste mesmo artigo, que os resultados da avaliação referida no *caput* do artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação da educação superior, ficando implícita a expectativa de que, apenas quando concluído o ciclo da avaliação institucional, de cursos e de desempenho de estudantes, ter-se-ia de fato obtido o resultado do processo avaliativo do SINAES, ficando então legítimo utilizá-lo como referencial para a regulação. Na prática essa questão tem apresentado problemas:

Na divulgação dos resultados ocorre um problema, o que as pessoas esperam, o que os órgãos reguladores esperam, o que a sociedade espera, e o que causa impacto. Se pudéssemos fazer todas as avaliações de curso *in loco* e divulgar os resultados da avaliação de uma vez só isso facilitaria. Só que não dá, teria que teoricamente, um ano para realizar as avaliações de um bloco de cursos no ciclo do ENADE e nesse um ano as avaliações acontecerem. Pensando que nesse período tem o tempo para recurso para razões e contra-razões, então o que é que acaba acontecendo, nunca consegue dizer: agora acabou esses. Então na divulgação acaba pesando o ENADE. E aí gera a questão dos rankings. E ainda mais quando se juntou o ENADE com o CPC e o IGC. Eu gosto muito de frisar que o IGC não é um indicador do SINAES, a CONAES não aprovou, mas o CPC sim. Mas, o IGC é um indicador que o MEC quer usar e tem direito de usar. Mas o IGC não é um resultado da avaliação do sistema e o próprio caráter do CPC também para questões de avaliação. O CPC pode ser assim um conceito provisório. Só que para a regulação o MEC hoje questiona por que não pode continuar usando o CPC mesmo tendo terminado. Na verdade o CPC e as avaliações *in loco*, embora tenham as mesmas dimensões elas não medem as mesmas coisas. Então temos problemas aí. E quando você fala de publicação gera os rankings. (Ator C2)

Os resultados são aparentemente utilizados no sentido de o CPC ser gerado a partir do ENADE, e o IGC ser gerado a partir dos CPCs, você tem toda a portaria 40 que deixa claro essa relação entre resultados e regulação. A divulgação é algo ainda um pouco confuso na medida em que supostamente o CPC tem que virar o CC depois de um mês, mas ainda fica o CPC na divulgação que não fica muito claro para o público. Acho que a gente tem que explicar melhor o que é IGC, o que é CPC, tem uma série de coisas que acho que precisa uma divulgação melhor, eu acho que a divulgação não é boa. (Ator C1)

Prova do ENADE. Então o INEP processa as avaliações e gera os resultados, a partir daí calcula CPC e IGC. Um depende do outro. Isso acontece a todo ano, sendo disponibilizado no e-MEC. O impacto pode ocorrer na supervisão e comprovadamente a instituição está no histórico de avaliações, aí a gente entra com supervisão específica para focar, se não resolver se abre um processo específico para media atividade. No limite descredenciamento. E essas avaliações são as mesmas, a lógica é a mesma. (Ator S1)

Dentro desse panorama apresentado a imprensa se encarrega de divulgar os resultados e fazer o *ranking* das IES, conforme falado pelo ator C2: “Isso é inevitável. A mídia vai fazer *ranking*. O que a gente precisa fazer, e tem colocado em alguns jornais, e, é importante que as instituições façam, é mostrar que existem várias formas, vários tipos de *ranking* que podem ser feitos”.

E na visão do ator C1 o ranking de cursos não é problema, mas ranking de instituições é muito complexo, não sendo ele a favor:

Não sou a favor de ranking de instituições, eu não estou contra o ranking de curso, tanto quanto o de instituições, porque cursos são mais orgânicos, são mais fáceis de comparar, todos os cursos tem que atender padrões mínimos e esses padrões são mais padronizados dentro de uma área, todos os cursos de medicina tem certos elementos incomum, todos cursos de direito tem que ter elementos incomum e as instituições são mais difíceis, porque as instituições são muito heterogêneas ou muito diferentes, devem ser diferentes, tem que ser diferentes, é difícil avaliar a instituição, além do fato que uma comissão para compreender a complexidade de uma instituição através de uma visita é muito difícil, eu acho que talvez você consegue entender um curso você consegue entender em pouco tempo, ou menos tempo, mas instituição, acho impossível. (Ator C1)

Isso é inevitável, é uma lógica do mundo competitivo em que o *ranqueamento* é considerado um elemento saudável no sistema, até para que se tenha uma diferenciação, quem é melhor, quem é pior, e com isso gerar todas as informações posteriores, as leituras possíveis desse *ranqueamento*. Eu particularmente não vejo nenhum problema em estabelecer o *ranking* porque toda vez que você atribui valor, mérito a alguma quantidade, você tem possibilidade de comparar. Eu falo esse é maior do que esse, ou esse é melhor que esse. Agora o que a gente pode ter de problemas com *ranqueamento* no sistema que não tem consolidação, é a partir daquela metodologia que eu te mostrei que pode ser melhorada, uma comparação entre as escolas, etc... eu posso ter uma comparação entre instituições que tem características distintas. E aí quando eu pego e jogo o conceito em uma dimensão que é bem ampla e bem genérica, eu posso estar comparando “alhos com bugalhos”. É uma instituição que é 3, ela não necessariamente é uma instituição pior de uma que apresenta um 4. Ou um curso que é 3, ele não necessariamente é pior do que um curso que é 5. Isso depende da amostragem, da quantidade de cursos, número de estudantes que fez a prova do ENADE, etc... e você precisaria entrar no cálculo desses elementos para entender porque esse fenômeno acontece.

E acontece mesmo!! As notas baixas 1 e 2 geram impactos de regulação, eu posso eventualmente restringir vagas aqui. (Ator S1)

Vale destacar que a visibilidade dada aos resultados do ENADE, em detrimento dos outros instrumentos de avaliação do SINAES, fomenta a política de ranqueamento a serviço da criação de hierarquias de excelência, o que implica o questionamento sobre as avaliações de desempenho e a sua incidência na melhoria da qualidade do ensino.

Mas, a publicação desses resultados, na visão dos atores, causa impactos nas instituições podendo gerar um posicionamento positivo em busca da melhoria:

Nas instituições é que tem causado um impacto interessante, porque um curso que sai mal no ENADE, que tem o CPC fraco, o pessoal fica mais alarmado e vai fazer estratégias mais consistentes, vai criar uma mobilização. (Ator C2)

### **6.2.3 Mudanças nas IES que ofertam educação a distância após a implementação do SINAES**

Com a implantação do SINAES, e sua implementação ao longo desses anos, diversas mudanças ocorreram no âmbito do MEC relacionado a EAD. Um dos aspectos importantes a ressaltar é a extinção da SEED passando a integrar a SESu como um entendimento que a educação superior, independente da modalidade pela qual o aluno está sendo formado, tem que ser avaliada pelos mesmos parâmetros, sem deixar, é claro, de se verificar as suas especificidades. Esse direcionamento foi percebido na fala dos atores que fazem parte da coordenação do SINAES, bem como de quem operacionaliza o sistema, principalmente na questão relacionada aos pontos positivos trazidos pelo sistema:

É importante falar o seguinte, a aplicação do ENADE nos cursos a distância demonstrou que os cursos têm que procurar manter as mesmas qualidades que as do ensino presencial. Não tem nada diferenciado. Inclusive uma estratégia do MEC de se uma instituição tem um curso de Pedagogia presencial, e a IES abre o curso Pedagogia a distância, a nota é uma só.

Porque o objetivo foi não permitir que a IES tivesse um curso de primeira linha e um de segunda linha, e seria muito mais fácil um curso a distância de segunda linha. E isso prejudicaria a nota do presencial. Que como estratégia regulatória é muito interessante e balizadora da qualidade. (Ator C2)

Não acredito que haja impactos da avaliação do SINAES, porque a EAD agora que começam a sair os resultados mais fidedignos da EAD na educação superior como um todo. Então os resultados anteriores, eles eram muito tímidos, olhavam muito o ingressante e não o concluinte. Eu acredito que a partir desse ano e no próximo, a gente vai começar a ter uma estratificação da modalidade e dos fluxos mais equilibrados e em condições da gente avaliar melhor. Mas, eu já estou percebendo o seguinte: pela regra todo aluno tem que fazer avaliação, tem que fazer o ENADE e assim, os resultados, esses que nos chegam, mostram que os estudantes de EAD, eles tem um desempenho muito próximo do desempenho do presencial. O que é que isso quer dizer, que a EAD é ruim ou que o presencial é ruim, não! Formam pessoas. Então o padrão de qualidade é muito próximo. Concluo com esses primeiros insumos que são duas modalidades que formam. Que formam de maneira bastante próxima. (Ator S1)

Importante perceber o encaminhamento que vem sendo dado pela CONAES e pela SERES para uma visão sistêmica, baseada na formação do estudante, na qualidade da formação pelo curso e não pela sua modalidade de formação:

Estamos avaliando é a qualidade do curso e não da modalidade, e esse é o primeiro ponto. Se o curso é de administração a distância o que me interessa, em primeiro lugar é que é um curso de administração, ele forma administradores com o perfil que está previsto no projeto pedagógico do curso, esse é o ponto central. Bom, como na avaliação *in loco* avalia os procedimentos para ver se tem consistência os resultados, eu preciso avaliar também os procedimentos da educação a distância. Aqui entra um problema, a calibração disso é muito difícil, a SEED queria uma coisa muito detalhada, muito cheia de coisa, que acabava virando uma avaliação da modalidade e não do curso. (Ator C2)

Mas, apesar dessa questão apresentada pelo ator C2, existe um desafio da modalidade a distância que se apresenta complexo e desafiador, relacionado à amplitude da extensão de uma IES com seus polos de apoio presencial. Que realmente vem se constituindo um problema, inclusive identificado na fala dos sujeitos entrevistados

Esse é o grande problema. Conseguir montar comissão para olhar polo. Tem lá um curso, você vai avaliar cinco polos grandes. Daí tem que montar

seis comissões, porque uma comissão vai para a sede e as quatro outras comissões vão para os polos. A questão operacional disso é uma coisa que não sei até agora se o INEP já integrou. É fazer com que o avaliador da sede consiga ver as avaliações dos polos. Não é uma coisa tão trivial não. Então assim, em relação aos prazos, ai que vem a questão da gente ter indicadores que possam ser auditados e tudo mais, mas a gente ter informações que não travem a regulação e ao mesmo tempo permita que se faça uma avaliação de qualidade com qualidade. (Ator C2)

Como a modalidade de EAD passou por um período de acompanhamento e supervisão, com muito rigor, que aconteceu mais ou menos se organizou um imaginário médio das IES, pensava-se assim o EAD, eu quero EAD pra quê? Melhorar meu fluxo de caixa. E não pensavam no compromisso que estavam assumindo com a população espalhada, e muitas vezes sem experiência para atuar com essas pessoas espalhada pelo país. Diante disso, houve certo recuo, quando eu cheguei aqui eu me lembro 1.300 processos de pedido de credenciamento para EAD. Hoje se a gente contar uma centena é muito. Então, o pessoal botou o pé no chão, não é bem assim, não é tão simples, eu posso me prejudicar como instituição educacional se eu fizer um trabalho inadequado, etc. Bom, uma das regras que foi estabelecida é a criação do local de atendimento do aluno, que é o polo. Na média as instituições estão pedindo assim 20, 30, 40 polos. Então, para entrar no sistema todos os polos tem que ser visitados. Quando a instituição pede credenciamento, os processos chegam aqui no MEC e são encaminhados para o INEP. O INEP não tem hoje tido dificuldade para disparar o processo. (Ator S1)

Para os atores entrevistados o uso dos resultados possibilitou melhoria da oferta de educação a distância, conforme pode ser observado:

Eu acho que uma série de instituições entrando em supervisão dos cursos a distância, significa para a avaliação que ascendeu o sinal amarelo. A SEED fez um grande trabalho de supervisão, porque a avaliação ela vai ter resultado mesmo quando ela puder se desgrudar da regulação. Depois do reconhecimento do curso que a avaliação começa a ser realmente importante. Eu acho até que a supervisão gerou mais impacto na qualidade do que a própria avaliação. Porque a gente tem poucos processos avaliativos de curso a distância. Com exceção do ENADE, embora também o ENADE no primeiro ciclo não tinha nenhum curso a distância, ou tinha pouquíssimo e agora que se começa a ter mais. Eu acho que a gente ainda não tem realmente o impacto claro da avaliação na qualidade da educação a distância. A avaliação embora ela ajude a apontar algumas coisas, ela é muito mais centrada nas fortalezas e fragilidades, e em tentar apontar isso. Eu tenho uma expectativa muito grande de separar realmente o "joio" do "trigo", como disse antes, instituições privadas que façam um bom trabalho, e outras que estão só em função de lucro, sem estar preocupado com a qualidade do que faz. Como tem instituições públicas que seus dirigentes têm uma responsabilidade social imensa e outros que se perdem em questões de ordem política do que na qualidade daquilo que fazem. Uma coisa importantíssima do SINAES, é que ele tem gerado impacto em instituições públicas e privadas. Ao contrário do que se diz por ai, as públicas estão também sentindo impactos do SINAES. Tanto de avaliação institucional, como a questão dos recursos que mostram muito isso. (Ator C2)



O SINAES apresenta sua perspectiva não apenas para avaliar a qualidade dos cursos e instituições, nem apenas para saber suas forças e fraquezas, mas, principalmente para promoção da qualificação da educação superior brasileira. Com relação aos cursos a distância isso não é diferente. A diferença está apenas no fato de que, não há tradição de avaliação desses cursos, por ser uma novidade no cenário nacional, e muitos desses cursos ainda não foram avaliados dentro do ciclo do SINAES.

O entendimento que o MEC juntamente a CONAES vêm trabalhando em relação a avaliação dos cursos a distância é a mesma perspectivas de exigência da avaliação dos cursos presenciais, claro que com o fato dos cursos a distância terem características peculiares “a mais” a serem observadas. Com isso, o que se pretende avaliar prioritariamente em um curso a distância é prioritariamente a verificação de sua qualidade na formação do estudante. No entanto isso só será possível se os procedimentos que lhe são característicos de um curso a distância com relação ao seu projeto político pedagógico, corpo docente e à sua infraestrutura, peculiar nesses cursos.

Pelos aspectos discutidos até aqui, pode-se perceber que o SINAES está se desenvolvendo com avanços significativos, e que cabe tanto ao poder público, quanto às instituições e à sociedade em geral, lidar com os resultados na perspectiva de qualificação da educação superior. O SINAES aparenta por um lado, ser um processo de “policiamento”, mas ao mesmo tempo, como diz a Lei que o implantou, pretende se constituir como um referencial básico dos processos regulatórios, levando, inclusive, às IES a reverem suas práticas e a construírem novas rotinas para o alcance de um padrão de qualidade necessário ao desenvolvimento do país.

Qual a direção que prevalecerá? Não foi intenção responder a essa questão nesse estudo, mas, se espera que seja àquela que privilegie a oferta de uma educação superior de excelência para os estudantes que buscam formação e crescimento pessoal e profissional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões apresentadas trataram de uma temática que vem sendo recorrente nos estudos de educação nos últimos anos, com foco nos processos de regulação da educação superior e na sua relação com os modelos avaliativos instituídos para a educação superior.

A discussão procurou focar-se na questão de como o MEC tem utilizado os resultados das avaliações, mais especificamente as IES que atuam com EAD, para promover a regulação e controle da oferta dos seus cursos. Buscou-se atender aos objetivos propostos de reflexão sobre as finalidades e uso dos resultados da avaliação previstos no SINAES; a caracterização dos resultados das avaliações, com destaque na educação a distância, realizado no âmbito do SINAES, percebidos pela CONAES; e por fim a caracterização dos resultados das avaliações realizadas no âmbito do SINAES e sua utilização pelo MEC;

Pode-se observar que a tomada de decisão no que se refere à regulação da educação superior a distância, no Brasil, tem utilizado como referência a adequação, ou não, das IES aos parâmetros traçados pelo modelo avaliativo instituído pelo SINAES, tendo como balizador os indicadores de qualidade definidos através dos instrumentos de avaliação que direcionam os trabalhos das comissões externas de especialistas do MEC-INEP.

Os indicadores que compõem os instrumentos de avaliação utilizados pelas comissões externas, que fazem as visitas *in loco* às IES, buscam contemplar dois aspectos principais: por um lado, destacam os aspectos pedagógicos que são específicos da EAD; e por outro, pretendem fazer o acompanhamento e o controle da oferta nos polos em que as IES irão atuar com a oferta dos cursos, um dos aspectos que tem se revelado, na atualidade, como mais problemáticos na oferta de EAD por IES credenciadas para esse fim. É nesse último ponto que se evidencia um dos elementos mais destacados no modelo de avaliação que está sendo

implementado, na medida em que se espera que o mesmo venha a garantir o controle e a qualidade da oferta.

Nas discussões apresentadas sobre a regulação, Barroso (2005) identifica três dimensões da regulação de sistemas sociais: a regulação institucional, normativa e de controle; a regulação situacional, ativa e autônoma; e a regulação conjunta.

A redefinição do papel do Estado destaca algumas atividades como exclusivas, entre elas estão a de legislar, julgar, policiar, fiscalizar e regular, sendo esta última exercida fortemente no âmbito educacional com rigidez e controle. Na educação superior a distância a orientação curricular e a criação de mecanismos avaliativos para posterior publicação dos resultados geram competição e pressão no sistema educacional. O Estado regulador reforça o fato de ele ter deixado de ser o produtor de bens e serviços em determinadas áreas que antes estavam sob sua responsabilidade, para transformar-se no regulador desses processos.

Nesse estudo entendeu-se que o pressuposto e o tipo de regulação realizada pelo Estado brasileiro em relação à educação superior é uma regulação do tipo institucional, normativa e de controle, que se pauta no controle de determinados atores sobre a atuação de outros, sendo que os primeiros detêm uma autoridade legítima que sustenta tal ação. No caso em referência o Estado tem tido um controle rígido sobre as IES, principalmente as privadas, reforçando a ideia de um correto funcionamento e garantia do padrão mínimo de qualidade estabelecido.

O papel do Estado nesse contexto é o de assumir a avaliação como uma de suas ferramentas regulatórias, de controle, supervisão e fiscalização das estruturas educacionais, personificando o Estado-Avaliador, como ressaltado por Dias Sobrinho (2010). Ao Estado-Regulador interessa que a avaliação seja feita pelo Estado-Avaliador.

No Brasil, essa realidade está historicamente enraizada, como já discutido anteriormente, na prática de um sistema de avaliação regulador, com a cultura de medir para selecionar os “melhores” cursos, os professores, os estudantes, e como objetivo muitas vezes de “vigiar e punir” os que são considerados ineficientes.

Essa compreensão de avaliação como seleção, quantificação, medição de valores, comparação, sentimentos compensatórios ou punitivos e, também, com uma forte ideia de sucesso, é entendida, como instrumento disciplinador e a própria instituição cuidou de assegurar esse meio punitivo para garantir, em nome da disciplina e da ordem, seu papel na reprodução do conhecimento.

Na avaliação das instituições o que se observa historicamente é a conotação de controle, e a cultura da verificação, ultrapassando o tempo e se arraigando como instrumento de conduta.

Uma das explicações para essa questão, segundo Nunes (2002) está relacionado ao acelerado avanço tecnológico e a crescente competitividade instalada internacionalmente, que demonstra que as economias mais liberalizadas detem maior capacidade de investimento. Com esses novos desafios a urgência de um novo modelo de Estado trouxe um novo modo de regulação. Porém, não se pode questionar, a legitimidade do Estado-Avaliador na condução da avaliação; do Estado-Regulador na condução da regulação ou na aplicação de eventuais penalidades. Mas, é importante refletir até que ponto é conveniente o Estado ser o gestor da avaliação e fazer a operacionalização desses processos?

Nas duas situações de avaliação e regulação, verifica-se que os resultados das Avaliações do SINAES, ENADE e Avaliação de Cursos e Avaliação Institucional, que a Lei classifica como “referencial básico” são adotados como determinantes para as decisões, praticando o automaticismo originalmente rejeitado pela Comissão Especial de Avaliação e pelos teóricos da Avaliação. A partir das análises se constatou as fragilidades que o sistema avaliativo possui, punindo muitas vezes instituições menores, que estão longe dos grandes centros de captação de pessoal qualificado e de tecnologia avançada. Por outro lado, conforme apresentado nesse trabalho, a avaliação permanente pode gerar um papel positivo nas atividades das IES, proporcionando mudanças no comportamento dos gestores e do corpo acadêmico na busca de melhorias na qualidade dos cursos oferecidos.

Apesar de considerar relevante e necessária a preocupação dos gestores governamentais com o controle da oferta da educação superior a distância, no

Brasil, a mesma não pode se reduzir a consideração dos processo avaliativos apenas numa perspectiva regulatória e punitiva, o que leva a um desvirtuamento dos diversos sentidos que avaliação pode vir a tomar, inclusive podendo comprometer outras possíveis contribuições que o mesmo possa vir a dar para a melhoria da educação superior no país.

Pelo que se analisou, constata-se que a avaliação, no sistema brasileiro, não possui independência em relação à regulação. A avaliação é efetivada para uma finalidade regulatória, sendo um mecanismo para a tomada de decisão sobre as IES, a partir dos seus resultados, e expressando muitas vezes contradições entre o discurso que apresenta o sistema e suas práticas.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Políticas educativas e avaliação educacional**. Braga: Universidade do Minho, 1998.

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

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, ano XXII, n. 75, p. 15-32, agosto, 2001.

ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula. **O processo de formação das políticas de avaliação da educação superior no Brasil (1983-1996)**. Campinas, 2004, 132 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, 2004.

ANTUNES, F. O espaço europeu de ensino superior para uma nova ordem educacional. **Educação Temática Digital**, Campinas, v. 9, n. especial, p. 1-28, dez. 2007. Disponível em: < [http://sumarios.org/sites/default/files/pdfs/59001\\_6807.PDF](http://sumarios.org/sites/default/files/pdfs/59001_6807.PDF) > Acesso em: 21 dez. 2011.

BARROS, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

BELLONI, Isaura. Avaliação da universidade: por uma proposta de avaliação consequente e compromissada política e cientificamente. In: FAVERO, M. L. (Org.). **A universidade em questão**. São Paulo: Cortez, 1989.

\_\_\_\_\_. **A função social da avaliação institucional**. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo. (orgs) Universidade desconstruída. Florianópolis: Insular, 2000.

BIANCHETTI, R. G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

**BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 de dezembro de 1996.

**BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Diário Oficial [da] República federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 de abril de 2004.

**BRASIL. Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005**. Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei n.º 9.394/96). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 de fevereiro de 1998.

**BRASIL. Decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/dec5773.htm>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

BRASIL/MEC. Comissão Especial de Avaliação, SINAES – **Bases para uma nova proposta de avaliação da Educação Superior.** Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 2, de 10 de janeiro de 2007. Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância. Disponível em: <[http://www.EAD.uems.br/file.php/1/Legislacao/portaria\\_02.pdf](http://www.EAD.uems.br/file.php/1/Legislacao/portaria_02.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 40, de 12 de dezembro de 2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. Disponível em: <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/port40.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. & GRAU, Nuria Cunill. (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

\_\_\_\_\_. **Crise Econômica e reforma do Estado no Brasil.** São Paulo: Editora 34, 1996.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação:** uma introdução à teoria e aos métodos. Porto, Portugal: Porto Editora, 1994.

CASTRO, Maria Helena Magalhães. Estado e mercado na regulação da educação superior. In: SCHWARTZMAN, Simon; BROCK, Colin. **Os desafios da educação no Brasil.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p.235-274.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **Educação superior.**[2005?]. Disponível em: <[http://www.redecaes.com.br/bibliografia\\_joao/a%20educa%C2%A6%C3%8A%20superior.pdf](http://www.redecaes.com.br/bibliografia_joao/a%20educa%C2%A6%C3%8A%20superior.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2011.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO, Luiz Fernandes. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. **Avaliação**, Campinas, v. 6, n. 4, p. 7-15, dez. 2001.

COLLAÇO, Flávio Roberto; NEIVA, Cláudio Cordeiro. **O novo quadro da oferta do ensino superior presencial de graduação em Santa Catarina.** fev. 2003a. Disponível: <[http://www.educonsult.com.br/sc/leis/mudancas\\_graduacao\\_sc.doc](http://www.educonsult.com.br/sc/leis/mudancas_graduacao_sc.doc)>. Acesso em: 25 de jul. 2005. 14:19.

COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (CONAES). **Diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior**. Brasília: CONAES, 2004.

DAVOK, Delsi Fries; BROTTI; Maria Gorete. Panorama da avaliação da educação superior no Brasil. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 4, 2004, Florianópolis. **Anais**. Disponível em: <<http://www.inpeau.ufsc.br/coloquio/anais/a4.htm>>. Acesso em 12 de dez. 2011.

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa**. São Paulo: Cortez, 1996.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da educação superior**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. 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: Insular, 2002.

\_\_\_\_\_. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Avaliação da educação superior, regulação e emancipação. **Avaliação**, Campinas, v. 8, n. 1, p. 31-47, mar. 2003b.

\_\_\_\_\_. **Avaliação Institucional: instrumento de qualidade educativa. A experiência da UNICAMPI**. In: DIAS SOBRINHO, J.; BALZAN, N. C. **Avaliação institucional: teoria e experiência**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_, **Dilemas da Educação Superior no Mundo Globalizado**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005b.

DOURADO, Luis Fernando. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set./2002, p. 234-252.

FERNANDES, Ivanildo R. **O SINAES em sua vertente regulatória: sobre penas educativas e o controle do Estado**. Rio de Janeiro: Observatório universitário, 2010. Disponível em: <[http://www.observatoriouniversitario.org.br/pdf\\_documentos\\_de\\_trabalho/documentos\\_de\\_trabalho\\_93.pdf](http://www.observatoriouniversitario.org.br/pdf_documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_93.pdf)>. Acesso em: 12 out. 2011.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: **Pesquisa qualitativa com imagem, texto e som: um manual prático**. Tradução: Pedrinho Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002.

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



GOMES, Magno Federici. Supervisão e avaliação da educação superior. **Revista Brasileira de estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 90, n. 225, p. 263-289, maio/ago. 2009. *apud* FERNANDES, Ivanildo R. **O SINAES em sua vertente regulatória: sobre penas educativas e o controle do Estado**. Rio de Janeiro: Observatório universitário, 2010. Disponível em: <[http://www.observatoriouniversitario.org.br/pdf\\_documentos\\_de\\_trabalho/documentos\\_de\\_trabalho\\_93.pdf](http://www.observatoriouniversitario.org.br/pdf_documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_93.pdf)>. Acesso em: 12 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Supervisão e avaliação da educação superior. **Revista Brasileira de estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 90, n. 225, p. 263-289, maio/ago. 2009.

ESMANIOTTO, Eliana Ávila Megda; SILVA, Maria José da. Evolução dos conceitos de avaliação. In: MELO, Pedro Antônio de; COLOSSI, Nelson (Org.). **Cenários da gestão universitária na contemporaneidade**. Florianópolis: Insular, 2004.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MAJONE, Giandomenico. Do estado positivo ao estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 50, n. 1, p. 5-36, jan./mar. 1999.

MARANHÃO, Magno de Aguiar. **As primeiras revelações do enade**. Disponível em: <[http://www.magnomaranhao.pro.br/artigos/art2005\\_15.html](http://www.magnomaranhao.pro.br/artigos/art2005_15.html)>. 12 de out. 2011.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. Novos encontros, novas sínteses. Avaliação e Regulação da educação superior: experiências e desafios. **Revista FUNADESP**, Brasília, 2005.

MENEGHEL, Stela M. ; ROBL, Fabiane; SILVA, Tattiana T. Freitas da. A relação entre avaliação e regulação na educação superior: elementos para o debate. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 89-106, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Orientações para o roteiro da autoavaliação. Brasília: MEC, 2004. Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/download/superior/sinaes/orientacoes\\_sinaes.pdf](http://www.inep.gov.br/download/superior/sinaes/orientacoes_sinaes.pdf)>. Acesso em 12 de out. 2011.

MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição da relação estado-sociedade. **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 13-24.

NUNES, Edson et al. **Teias de relações ambíguas: regulação e ensino superior**. Brasília: INEP, 2002.

OLIVEIRA, João F. de; FONSECA, Marília. **Avaliação Institucional nas Instituições de Educação Superior**: mecanismo de articulação entre avaliação e gestão universitária. Seminário Universitas/BR. Belém, out. 2007. Belém: Universidade Federal do Pará, 2007a.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, Sílvio Luiz. **Tratado de metodologia científica**. São Paulo: Pioneira, 1997.

PERRENOUD, Philippe. **Avaliação: da excelência à regulação das aprendizagens – entre duas lógicas**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

RECKTENVALD, Marcelo. **A auto-avaliação das instituições de educação superior catarinenses diante da consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)**. Blumenau, 2005. 280f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Regional de Blumenau, 2005.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): Avaliação Emancipatória ou Regulação?** 2006. Disponível em: <<http://www.assevim.edu.br/agathos/2educacao/marcelorecktenvald.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2011.

RISTOFF, Dilvo. **Universidade em foco**: reflexões sobre a educação superior. Florianópolis: Insular, 1999.

\_\_\_\_\_. Algumas definições de avaliação. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo (Orgs). **Avaliação e compromisso público**: a educação superior em debate. Florianópolis: Insular. 2003. p. 32-33.

RISTOFF, Dilvo; LIMANA, Amir. **O ENADE como parte da avaliação da educação superior**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/imprensa/artigos/enade.htm>>. Acesso em Acesso em 12 de out. 2011.

SAUL, Ana Maria. **Avaliação emancipatória**: desafio à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo. São Paulo: Cortez, 1999.

SGUISSARD, Valdemar. Regulação estatal versus cultura de avaliação institucional? **Revista de Avaliação**, Campinas, v. 13, p. 857-862, nov. 2008.

SILVA, Ilse Gomes. A reforma do Estado brasileiro nos anos 90: processos e contradições. **Lutas Sociais**, São Paulo, v. 7, 2001, p. 81-94.

SILVA JR., J. R. ; SGUISSARDI, V. **Novas faces da educação superior no Brasil**: reformas do Estado e mudanças na produção. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Tattiana Tessye Freitas da. **Configurações da ação do Estado na educação superior: processos de regulação e avaliação institucional no Brasil (1853-2004)**. Porto Alegre, 2007, 262 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

SILVA, T. T. A nova direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: \_\_\_\_\_; GENTILI, P.A. A. (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

SOUZA, Paulo Renato. **A agenda positiva do ensino superior**. O Estado de S. Paulo, 23 nov. 1998.

STARK, Joan S. Avaliação em instituições isoladas de ensino superior e em universidades: perspectivas e modelos. In: SOUSA, Eda C. B. Machado de (Org.). **Avaliação em instituições de ensino superior**. 2.ed. Brasília : Universidade de Brasília, IESB, 1999.

TORRES, C. A. Estado, privatização e política educacional. In: APPLE, M. W. et al. (Orgs.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 2002.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2009.

VERHINE, Robert Evan; DANTAS, Lys Vinhaes. **O ENADE: uma análise de seus problemas, limitações e potencialidades**. In: V Reunião Anual da ABAVE, 2009, Salvador. ANAIS DA REUNIÃO ANUAL DA ABAVE. Juiz de Fora: Associação Brasileira de Avaliação Educacional, 2009, p. 1-14.

VERHINE, Robert Evan. **O novo alfabeto do SINAES: reflexões sobre IDD, CPC e IGC**. In: DALBEN, Angela; DINIZ, Júlio; LEAL, Leiva; SANTOS, Lucíola (Orgs.). **Convergências e tensões no campo de formação e do trabalho docente**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

## APÊNDICE A

### ENTREVISTA

#### Identificação

Instituição: CONAES

#### Objetivo da Pesquisa

Analisar os mecanismos institucionais criados para a regulação e o controle das IES que atuam com EAD a partir dos resultados das avaliações realizadas no âmbito do SINAES.

#### 1º Bloco de Perguntas:

**Enfoque:** Princípios que sustentam o sistema de avaliação: concepção de avaliação, de regulação, de controle do estado e da qualidade.

- 1) Como é tratada a relação entre avaliação e regulação no âmbito do SINAES?
- 2) Como o Sr(a), como membro da CONAES, avalia a forma como os usos dos resultados das avaliações das IES vêm sendo feito no que se refere ao controle e à regulação do sistema?
- 3) Todas as finalidades propostas no SINAES estão sendo cumpridas pelo MEC e INEP? Justifique a resposta.
- 4) Quais lacunas, desafios ou problemas podem ser apontados no sistema no que diz respeito à relação entre avaliação e regulação?

#### 2º Bloco de Perguntas:

**Enfoque:** Publicação dos resultados como estratégia de controle do Estado e da sociedade sobre as IES.

- 1) Em que medida os resultados das avaliações estão sendo utilizados para a regulação do sistema de Educação Superior? E como ocorre a divulgação dos resultados?
- 2) Como o Sr(a), como membro da CONAES, avalia a forma de divulgação dos resultados disponibilizados pelo sistema e divulgados pelas mídias nacionais trazendo principalmente *ranking* entre as IES?

3) Como avalia a relação entre as estratégias de publicação dos resultados das avaliações utilizadas pelo MEC e a melhoria da qualidade da oferta da educação superior?

**3º Bloco de Perguntas:**

**Enfoque:** Educação a distância e o SINAES.

- 1) Quais foram os ganhos para a qualidade da educação superior a distância a partir da implantação do SINAES?
- 2) Quais são as orientações da CONAES quanto à relação entre avaliação, supervisão e regulação na educação superior a distância?
- 3) Com a amplitude da avaliação nacional dos Polos de Apoio Presencial na educação a distância, como avalia a eficiência do sistema atual para dar conta dentro dos prazos estabelecidos pela legislação?
- 4) Como avalia a relação entre os usos dos resultados das avaliações utilizadas pelo MEC e a melhoria da qualidade da oferta da educação superior a distância?

## APÊNDICE B

### ENTREVISTA

#### Identificação

Instituição: MEC/SERES

#### Objetivo da Pesquisa

Analisar os mecanismos institucionais criados para a regulação e o controle das IES que atuam com EAD a partir dos resultados das avaliações realizadas no âmbito do SINAES.

#### 1º Bloco de Perguntas:

**Enfoque:** Princípios que sustentam o sistema de avaliação: concepção de avaliação, de regulação, de controle do estado e da qualidade.

- 1) Como é tratada a relação entre avaliação e regulação no âmbito do SINAES?
- 2) Como o Sr(a), como membro da CONAES, avalia a forma como os usos dos resultados das avaliações das IES vêm sendo feito no que se refere ao controle e à regulação do sistema?
- 3) Todas as finalidades propostas no SINAES estão sendo cumpridas pelo MEC e INEP? Justifique a resposta.
- 4) Quais lacunas, desafios ou problemas podem ser apontados no sistema no que diz respeito à relação entre avaliação e regulação?

#### 2º Bloco de Perguntas:

**Enfoque:** Publicação dos resultados como estratégia de controle do Estado e da sociedade sobre as IES.

- 1) Em que medida os resultados das avaliações estão sendo utilizados para a regulação do sistema de Educação Superior? E como ocorre a divulgação dos resultados?
- 2) Como o Sr(a), como membro da CONAES, avalia a forma de divulgação dos resultados disponibilizados pelo sistema e divulgados pelas mídias nacionais trazendo principalmente *ranking* entre as IES?

3) Como avalia a relação entre as estratégias de publicação dos resultados das avaliações utilizadas pelo MEC e a melhoria da qualidade da oferta da educação superior?

**3º Bloco de Perguntas:**

**Enfoque:** Educação a distância e o SINAES.

- 1) Quais foram os ganhos para a qualidade da educação superior a distância a partir da implantação do SINAES?
- 2) Quais são as orientações do CONAES quanto à relação entre avaliação, supervisão e regulação na educação superior a distância?
- 3) Com a amplitude da avaliação nacional dos Polos de Apoio Presencial na educação a distância, como avalia a eficiência do sistema atual para dar conta dentro dos prazos estabelecidos pela legislação?
- 4) Como avalia a relação entre os usos dos resultados das avaliações utilizadas pelo MEC e a melhoria da qualidade da oferta da educação superior a distância?