



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE**

**LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

**REGULAR E/OU INDUZIR QUALIDADE?  
OS CURSOS DE PEDAGOGIA NOS CICLOS AVALIATIVOS  
DO SINAES**

**Claudia Maffini Griboski**

Brasília  
Outubro – 2014

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE**  
**LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

**Claudia Maffini Griboski**

**REGULAR E/OU INDUZIR QUALIDADE?**  
**OS CURSOS DE PEDAGOGIA NOS CICLOS AVALIATIVOS DO**  
**SINAES**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Educação sob a orientação do Professor Dr. José Vieira de Sousa.

Brasília  
Outubro – 2014

**REGULAR E/OU INDUZIR QUALIDADE?  
OS CURSOS DE PEDAGOGIA NOS CICLOS AVALIATIVOS DO  
SINAES**

Claudia Maffini Griboski

Tese defendida sob a avaliação da Comissão Examinadora constituída por:

---

Professor Dr. José Vieira de Sousa  
(Orientador – Universidade de Brasília – UnB)

---

Professor Dr. Almerindo Janela Afonso  
(Examinador Externo – Universidade do Minho)

---

Professora Dra. Marília Costa Morosini  
(Examinadora Externa – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS)

---

Professora Dra. Marília Fonseca  
(Examinadora Interna – Universidade de Brasília – UnB)

---

Professora Dra. Katia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro da Silva  
(Examinadora Interna – Universidade de Brasília – UnB)

---

Professora Dra. Maria Abadia da Silva  
(Suplente – Universidade de Brasília – UnB)

Dedico este estudo ao meu esposo, Rogério, com carinho especial,  
pelo amor, incentivo, paciência, cumplicidade e incansável  
apoio ao longo dessa caminhada.

Aos meus filhos Fellipe, Pablo e à minha nora, Juliana,  
pela compreensão da ausência nos momentos familiares únicos  
e importantes em nossas vidas.

À minha mãe Margarida e a meu pai Roque (*in memoriam*),  
que, por meio do amor incondicional, sempre me apoiaram,  
fortaleceram e equilibraram.

A(os) amigas(os) pelas palavras de estímulo,  
sabedoria e aconchego nas horas difíceis.

À minha família, que soube entender a minha ausência  
desde que ingressei no doutorado,  
até a conclusão desta Tese.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela força, energia e disposição para enfrentar e superar todos os obstáculos à conclusão desta Tese.

Ao professor e orientador Prof. Dr. José Vieira de Sousa, pela dedicação, paciência, compreensão, amizade e direcionamento dos estudos necessários à elaboração da Tese.

Aos meus colegas da UnB e do INEP, pelas aprendizagens e apoio na conciliação das atividades profissionais e acadêmicas.

Aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas de Avaliação da Educação Superior (GEPAES) e do Grupo de Trabalho de Políticas de Educação Superior da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação GT 11/ANPEd, pela cumplicidade e trabalho conjunto, amizade, produção de novos conhecimentos, desafios e conquistas.

A todas as pessoas que contribuíram significativamente durante minha trajetória profissional e que souberam compartilhar experiências sobre meu objeto de estudo – avaliação da educação superior.

As ideologias se desenvolvem com um algum grau de autonomia, de acordo com a matéria tradicional específica acumulada, exercem influência retroativa sobre a base econômica e condicionam as formas de desenvolvimento histórico.

Karl Marx

## RESUMO

Esta tese trata dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e teve como objetivo interpretar o uso dos resultados da avaliação e analisar se estes têm se caracterizado como forma de regulação do Estado e/ou como instrumento de indução à qualidade da educação superior. A seleção dos cursos foi realizada a partir dos critérios de região, organização acadêmica e categoria administrativa. O estudo buscou identificar o percurso avaliativo dos cursos de Pedagogia e as transformações produzidas pela gestão acadêmica, decorrentes das avaliações do Sinaes realizadas no período de 2005 a 2011. O texto foi estruturado de forma a contemplar a discussão sobre o papel do Estado e das IES na gestão da educação superior, a interpretação do Sinaes como política pública, as formas de institucionalização da avaliação e sua relação com a regulação da educação superior, a evolução dos cursos de Pedagogia em relação à promoção da qualidade e o percurso dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes. Com a orientação do método materialista histórico-dialético, foi possível compreender situações e fatos históricos que concorreram para a construção da política de avaliação da educação superior. As categorias totalidade, mediação e contradição possibilitaram realizar a análise do objeto contemplando as partes do processo e sua visão geral, os consensos e os dissensos em torno do tema e as variações entre o pensamento e ação dos atores. A construção dos elementos da pesquisa foi permeada pela análise das categorias de conteúdo (qualidade da educação superior e avaliação como política pública), ambas definidas pela aproximação temática e segundo a visão histórica dos acontecimentos. O discurso dos coordenadores foi utilizado ao longo da pesquisa para ilustrar as concepções subjacentes à prática docente e de gestão, evidenciando o uso ou o não uso dos resultados da avaliação para fins de indução da qualidade da educação superior. Com base na interpretação dos resultados do conjunto de informações da avaliação dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes, formulou-se a tese deste estudo, na qual os objetivos da avaliação estiveram, ao longo dos anos, ajustados aos princípios da regulação na forma de controle da qualidade, em detrimento da avaliação formativa e emancipatória voltada para garantir e induzir à qualidade.

**Palavras-chave:** Ciclos Avaliativos do Sinaes. Curso de Pedagogia. Avaliação. Regulação. Qualidade.

## ABSTRACT

This thesis analyses the undergraduate courses in Pedagogy in the evaluation cycles of the National System of Higher Education Assessment (Sinaes) and aimed to interpret the use of evaluation results and examine whether these have been characterized as a form of state regulation and / or as a tool induction of the quality of higher education. The selection of courses took into account the criteria of the geographic region, and academic organization. The study intended to identify the evaluative trajectory of undergraduate courses in Pedagogy and the changes produced by academic management arising from the evaluations of Sinaes in the period 2005-2011. The text is structured to include a discussion of the role of the State and Institutions of higher education in the management of higher education, interpretation of Sinaes as public policy, the forms of institutionalization of evaluation and its relationship to the regulation of higher education, the evolution of undergraduate courses in Pedagogy in relation to the promotion of quality and the trajectory of the Pedagogy courses in the evaluation cycles of the Sinaes. With the guidance of materialist historical-dialectical method it was possible to understand situations and historical events that contributed to the construction of the evaluation of higher education policy. The categories entirety, mediation and contradiction made possible to perform the analysis of the object covering parts of the process and its overview, the consensus and dissent about the theme and variations between thought and action of the actors. The construction of the elements of the research was permeated by analyzing the content categories (quality of higher education and evaluation as public policy), both defined by the thematic approach and historical view of events. The reasoning of coordinators was used throughout the research to illustrate the underlying to the teaching practice and management concepts, showing the use or non-use of assessment results for the purpose of inducing the quality of higher education. Based on the interpretation of the results of the assessment information of undergraduate courses in Pedagogy in the evaluation cycles of the Sinaes, was formulated the thesis of this study, in which the objectives of the evaluation have been over the years, adjusted to the principles of regulation as quality control, rather than formative assessment and emancipatory focused at ensuring and inducing quality.

**Keywords:** Cycles of evaluative Sinaes. Pedagogy course. Evaluation. Regulation. Quality.

## RÉSUMÉ

Cette thèse a pour thème les cours de Pédagogie dans les cycles d'évaluation du Système National d'Évaluation de l'Enseignement Supérieur. (*Sinaes*). Ses objectifs sont: interpréter l'usage des résultats de l'évaluation; analyser si ceux-ci se caractérisent comme une forme de régulation de l'État et/ou comme un instrument inducteur de qualité dans l'éducation supérieure. La sélection des cours a été établie selon les critères suivants : régions, organisation académique et catégorie administrative. L'étude vise à identifier le parcours des cours de Pédagogie en terme d'évaluation et les transformations résultant de la gestion académique dans le cadre des évaluations du *Sinaes* réalisées entre 2005 et 2011. Le texte a été structuré de manière à garantir: le débat entre l'État et des IES dans la gestion de l'éducation supérieure, la reconnaissance du *Sinaes* en tant que politique publique, les formes d'institutionnalisation de l'évaluation en relation avec la régulation de l'enseignement supérieur, l'évolution des cours de Pédagogie au regard de la promotion de la qualité et du parcours des cours de pédagogie dans les cycles d'évaluation du *Sinaes*. Grâce à l'orientation matérialiste historico dialectique, il a été possible de comprendre des situations et des faits historiques qui ont contribué à la construction d'une politique d'évaluation de l'enseignement supérieur. Les catégories, totalité, médiation et contradiction ont rendu possible: la réalisation de l'analyse de l'objet en prenant en compte les parties du processus et la vision générale de cette analyse, les consensus et les dissensions au sujet du thème, les variations entre le projet et la réalisation. L'analyse des catégories du contenu (qualité dans l'éducation supérieure et évaluation en tant que politique publique) a permis la construction des éléments de recherche. Ces catégories sont définies par l'approximation thématique et la vision historique des faits. Cette recherche permet d'illustrer les conceptions subjacentes dans la pratique professorale et gestionnaire, mettant en évidence l'usage ou le non-usage des résultats de l'évaluation au service de la qualité de l'enseignement supérieur. L'analyse des résultats de l'évaluation des cours de Pédagogie dans les cycles d'évaluation du *Sinaes* permet de montrer que les objectifs de l'évaluation, au long des ans, ont été ajustés aux principes de régularisation sous forme de contrôle de qualité au détriment de l'évaluation formative et émancipatoire qui induit et garantit la qualité.

**Mots clés:** Cycle d'évaluation du *Sinaes*, Cours de Pédagogie, Évaluation, Régulation, Qualité

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abruc	Associação Brasileira de Universidades Comunitárias
Abruem	Associação Brasileira dos Reitores das Universidades
ACE	Avaliação das Condições de Oferta
Andes	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
Andifes	Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BASis	Banco de Avaliadores do Sinaes
BI	Bacharelado Interdisciplinar
Bird	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNI	Banco Nacional de Itens da Educação Superior
CAA	Comissão Assessora de Área
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC	Conceito do Curso
CC-Pares	Conselho Consultivo do Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior
CEA	Comissão Especial da Avaliação
CEE	Conselho Estadual de Educação
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
Ceres	Cadastro de Elaboradores e Revisores da Educação Superior
CES	Câmara de Educação Superior
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CI	Conceito Institucional
Colaps	Comissão Local de Acompanhamento e Controle Social do ProUni
Conap	Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social
Conae	Conferência Nacional de Educação
Conaes	Comissão Nacional de Avaliação Superior

Contee	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNRES	Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior
CTAA	Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
Daes	Diretoria de Avaliação da Educação Superior
DCN	Diretrizes Nacionais Curriculares
Dieese	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Curso
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
e-MEC	Sistema de Fluxo dos Processos de Regulação e Avaliação da Educação Superior
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
Geres	Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituição de Educação Superior
IESALC	Instituto Internacional da Unesco para a Educação Superior na América Latina e no Caribe
Ifet	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NC	Nota dos Concluintes
NDE	Núcleo Docente Estruturante
NDP	Número de Professores Doutores

NF	Nota de Infraestrutura
NI	Nota dos Ingressantes
NIDD	Nota do Indicador da Diferença entre os Desempenhos Esperado e Observado
NO	Nota de Organização Didático-Pedagógica
NR	Nova redação
NPM	Número de Professores Mestres
NPR	Número de Professores com Regime de Dedicção Integral ou Parcial
OMC	Organização Mundial do Comércio
Paideia	Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação de Área
Paiub	Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
Pares	Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior
Parfor	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
Paru	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PC	Protocolo de Compromisso
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PIB	Produto Interno Bruto
Pibid	Programa de Iniciação à Docência
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PNG	Plano Nacional de Pós-Graduação
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Poge	Políticas Públicas e Gestão da Educação
PPC	Projeto Pedagógico do Curso
PR	Presidência da República
Prodocencia	Programa de Consolidação das Licenciaturas
Proies	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior

Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
ProUni	Programa Universidade para Todos
Reuni	Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
Seed	Secretaria de Educação a Distância
Seres	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
Setec	Secretaria de Educação Tecnológica
SESu	Secretaria de Educação Superior
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sisu	Sistema de Seleção Unificada
SisUAB	Sistema da Universidade Aberta do Brasil
SPNG	Sistema Nacional de Pós-graduação
SUS	Sistema Único de Saúde
TSD	Termo de Saneamento de Deficiências
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UnB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unila	Universidade Federal da Integração Latino-americana
Unilab	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

## FIGURA

Figura 1 – Fluxo do processo de avaliação, supervisão e regulação dos cursos de graduação em fase de renovação de reconhecimento – Brasil (2013)....	283
--	-----

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Exigência dos conceitos e indicadores nas políticas de educação superior Brasil (2013).....	197
Gráfico 2 – Taxas de Escolarização na Educação Superior.....	210
Gráfico 3 – Distribuição do IGC das IES selecionadas, por região e categoria administrativa – Brasil (2009, 2010, 2011, 2012).....	286
Gráfico 4 – Distribuição do IGC das IES selecionadas, por região e organização acadêmica e região – Brasil (2009, 2010, 2011, 2012).....	290
Gráfico 5 – Distribuição do CI das IES selecionadas, por região e categoria administrativa – Brasil (2005-2011).....	294
Gráfico 6 – Distribuição do CI das IES selecionadas, por região e organização acadêmica – Brasil (2005-2011).....	296
Gráfico 7 – Distribuição do conceito Enade nos cursos de Pedagogia selecionados, por região e categoria administrativa – Brasil (2005, 2008, 2011).....	298
Gráfico 8 – Distribuição do conceito Enade dos cursos de Pedagogia selecionados, por região e organização acadêmica – Brasil (2005, 2008, 2011).....	300
Gráfico 9 – Distribuição do CPC dos cursos de Pedagogia selecionados, por região e categoria administrativa – Brasil (2008, 2011).....	302
Gráfico 10 – Distribuição do CPC dos cursos de Pedagogia selecionados, por região e organização acadêmica e região – Brasil (2008, 2011).....	305

Gráfico 11 – Situação de trabalho dos estudantes de Pedagogia durante o curso – Brasil (2005, 2008, 2011).....	342
Gráfico 12 – Bolsa de estudos/financiamento para os estudantes do curso de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011).....	345
Gráfico 13 – Frequência de uso da biblioteca da IES pelos estudantes de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011).....	349
Gráfico 14 – Dedicção aos estudos pelos estudantes de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011).....	351
Gráfico 15 – Situação do acervo da biblioteca das IES que ofertam curso de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011).....	355
Gráfico 16 – Envolvimento dos estudantes do curso de Pedagogia em projeto de pesquisa – Brasil (2005, 2008, 2011).....	358
Gráfico 17 – Situação das instalações físicas para oferta do curso de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011).....	362
Gráfico 18 – Estruturação dos planos de ensino do curso de Pedagogia – Brasil (2005 – 2008, 2011).....	365
Gráfico 19 – Percentual de respostas satisfatórias dos estudantes aos insumos de qualidade dos cursos de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011).....	368
Gráfico 20 – Tempo de coordenação nos cursos de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011).....	374
Gráfico 21 – Primeira experiência como coordenador do curso de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011).....	377
Gráfico 22 – Tempo de atividade na IES – Brasil (2005, 2008, 2011).....	378
Gráfico 23 – Tempo semanal dedicado à coordenação do curso de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011).....	380
Gráfico 24 – Vínculo do coordenador com a IES – Brasil (2005, 2008, 2011).....	382
Gráfico 25 – Estímulo e condições de trabalho para os docentes do curso de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011).....	383
Gráfico 26 – Maior titulação dos coordenadores dos cursos de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011).....	385

Gráfico 27 – Condições gerais das instalações físicas de salas de aula, bibliotecas e ambientes de estudo para o funcionamento do curso de Pedagogia– Brasil (2005, 2008, 2011).....	387
Gráfico 28 – Instalações de laboratórios, equipamentos e serviços de apoio do curso de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011).....	388
Gráfico 29 – Condições do acervo da biblioteca que atende aos alunos do curso de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011).....	391
Gráfico 30 – Organização acadêmico administrativa para o funcionamento do curso de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011).....	392
Gráfico 31 – Participação dos discentes nas decisões sobre o curso de Pedagogia (2005, 2008, 2011).....	395
Gráfico 32 – Cursos de Pedagogia avaliados in loco, no 2º ciclo e 3º ciclo avaliativo do Sinaes (2008, 2012).....	401
Gráfico 33 – Cursos de Pedagogia dispensados da avaliação in loco, no 2º e 3º ciclo avaliativo do Sinaes (2008, 2012).....	404
Gráfico 34– Processos de cursos de Pedagogia arquivados/cancelados no 2º e 3º ciclo avaliativo do Sinaes (2008, 2012).....	405
Gráfico 35 – Quantidade de processos de cursos de Pedagogia avaliados no Enade e na avaliação in loco e processos de avaliação institucional nos ciclos avaliativos do Sinaes (2005 – 2012).....	410

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Situação dos cursos de Pedagogia no Brasil por ano de ingresso no sistema educacional (2004 – 2012).....	190
Tabela 2 – Total de instituições de educação superior no Brasil por organização acadêmica (2001 – 2012).....	201
Tabela 3 – Evolução do número de instituições de educação superior por categoria administrativa – Brasil (2001 - 2012).....	203
Tabela 4 – Evolução das taxas de escolarização bruta e líquida na educação superior – Brasil e regiões (2001 - 2011).....	209

Tabela 5 –	Estatísticas básicas da graduação (presencial e a distância) por categoria administrativa – Brasil (2011).....	214
Tabela 6 –	Cursos de graduação com maior número de matrículas – Brasil (2011).....	215
Tabela 7 –	Número de estudantes dos cursos de licenciatura participantes na condição de ingressantes e concluintes do Enade 2005, 2008 e 2011– Brasil (2012).....	248
Tabela 8 –	Número de cursos de Pedagogia participantes do Enade 2005, 2008 e 2011, segundo a organização acadêmica das IES, por região – Brasil (2012).....	252
Tabela 9 –	Número de cursos de Pedagogia participantes do Enade 2005, 2008 e 2011, segundo a categoria administrativa das IES, por região – Brasil (2012).....	253
Tabela 10 –	Expansão dos cursos de Pedagogia – Brasil (2004 – 2012).....	256
Tabela 11 –	Evolução do número de cursos avaliados pelo Enade e <i>in loco</i> – Brasil (2004 – 2013).....	257
Tabela 12 –	Conceitos dos cursos de Pedagogia no Enade 2005, 2008, 2011 – Brasil (2012).....	259
Tabela 13 –	Número de cursos de Pedagogia, segundo a categoria administrativa – Brasil (2003 – 2012).....	261
Tabela 14–	Situação dos cursos de Pedagogia, segundo o ano de ingresso no sistema federal de ensino – Brasil (2004 – 2012).....	263
Tabela 15 –	Distribuição do CC dos cursos de Pedagogia, por categoria administrativa – Brasil (2005 – 2011).....	264
Tabela 16 –	Distribuição do CPC dos cursos de Pedagogia por categoria administrativa– Brasil (2008 – 2011).....	265
Tabela 17 –	Número de cursos de Pedagogia, segundo a região geográfica e categoria administrativa – Brasil (2003 – 2012).....	266
Tabela 18 –	Percentuais da expansão de cursos de Pedagogia, segundo a região geográfica – Brasil (2004 – 2012).....	268
Tabela 19 –	Número de cursos de Pedagogia, segundo a região geográfica e categoria administrativa – Brasil (2003 – 2012).....	270

Tabela 20 –	Distribuição geográfica do quantitativo de CC atribuído aos cursos de Pedagogia por categoria administrativa - Brasil (2004 – 2012)....	271
Tabela 21 –	Distribuição geográfica do CC atribuído aos cursos de Pedagogia, por organização acadêmica – Brasil (2004 – 2012).....	272
Tabela 22 –	Grupo de cursos de Pedagogia selecionados para a pesquisa, por região, categoria administrativa, organização acadêmica e maior número de matrículas – Brasil (2012).....	282

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO 1 – O PAPEL DO ESTADO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR .....</b>	<b>56</b>
1.1. INTRODUÇÃO .....	56
1.2. A CONCEPÇÃO DE ESTADO E AVALIAÇÃO .....	57
1.3. ASPECTOS LEGAIS DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL .....	79
1.4. EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO E IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR .....	113
1.5. A REGULAÇÃO: CONCEITOS E PRÁTICAS .....	136
1.5.1 Tipos de Regulação .....	138
1.5.1.1 Regulação transnacional .....	140
1.5.1.2 Regulação nacional .....	146
1.5.1.3 Microrregulação local .....	148
1.5.1.4 Metarregulação .....	150
1.5.2 Regulação e avaliação: controle ou emancipação?.....	155
1.6. CONCLUSÃO .....	162
<b>CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS, DIRETRIZES E PRINCÍPIOS DO SINAES ...</b>	<b>165</b>
2.1. INTRODUÇÃO .....	165
2.2. A AVALIAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA .....	167
2.3. DIRETRIZES DA AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO .....	178
2.4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR A PARTIR DE 2004 .....	185
2.5. USOS DA AVALIAÇÃO: EMBATES E DEBATES .....	196
2.6. CONCLUSÃO .....	215

<b>CAPÍTULO 3 – PROMOÇÃO DA QUALIDADE E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR .....</b>	<b>219</b>
3.1. INTRODUÇÃO .....	219
3.2. REFERENCIAIS SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO .....	220
3.3. O SINAES E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR .....	236
3.4. CENÁRIOS E CONTEXTOS DA AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE PEDAGOGIA .....	245
3.5. CONCLUSÃO .....	273
<b>CAPÍTULO 4 – OS CURSOS DE PEDAGOGIA NOS CICLOS AVALIATIVOS DO SINAES .....</b>	<b>276</b>
4.1. INTRODUÇÃO .....	276
4.2. OS CURSOS DE PEDAGOGIA: TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO .....	278
4.3. AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO: MEDIAÇÕES SÃO POSSÍVEIS? .....	306
4.4. CONCLUSÃO .....	333
<b>CAPÍTULO 5 – O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: REGULAR E/OU INDUZIR QUALIDADE.....</b>	<b>336</b>
5.1. INTRODUÇÃO .....	336
5.2. O ENADE E A VISÃO DOS ESTUDANTES SOBRE OS CURSOS DE PEDAGOGIA .....	339
5.3. O ENADE E A VISÃO DOS COORDENADORES SOBRE OS CURSOS DE PEDAGOGIA .....	370
5.4. A AVALIAÇÃO <i>IN LOCO</i> : UM OLHAR SOBRE OS CURSOS DE PEDAGOGIA .....	397
5.5. CONCLUSÃO .....	412
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>415</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>425</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>450</b>

## INTRODUÇÃO

A presente tese é apresentada ao Programa Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (UnB), na Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (Poge), eixo Avaliação Institucional e suas Implicações na Gestão da Educação Superior. Inscreve-se, portanto, no campo das políticas públicas de avaliação da educação superior, promovendo reflexões sobre o processo de avaliação dos cursos de Pedagogia em fase de renovação de reconhecimento<sup>1</sup> e os participantes do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) nos anos de 2005, 2008 e 2011, como componente do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

De acordo com o ciclo avaliativo do Sinaes,<sup>2</sup> as instituições de educação superior (IES) com cursos de graduação na fase de renovação de reconhecimento devem protocolizar, a cada três anos, novo pedido de ato regulatório junto à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres)<sup>3</sup> do Ministério da Educação (MEC), com processo devidamente instruído, no prazo previsto no artigo 10 do Decreto nº 5.773/2006<sup>4</sup> (BRASIL, 2006).

---

<sup>1</sup> Conforme artigo 46 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação (BRASIL, 1996). A renovação de reconhecimento é uma fase posterior ao reconhecimento e marca a entrada dos cursos no ciclo avaliativo. A pesquisa dos cursos de Pedagogia em fase de renovação de reconhecimento possibilitou analisar o seu desempenho no Enade nos ciclos avaliativos do Sinaes.

<sup>2</sup> O ciclo avaliativo, de acordo com o artigo 33 da Portaria nº 40/2007, republicada em 29 de dezembro de 2010, “compreende a realização periódica de avaliação de instituições e cursos superiores, com referência nas avaliações trienais de desempenho de estudantes, as quais subsidiam, respectivamente, os atos de credenciamento e de renovação de reconhecimento” (NR) (BRASIL, 2010).

<sup>3</sup> A Seres é a unidade do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão de IES, públicas e privadas; de cursos superiores de graduação do tipo bacharelado, licenciatura e tecnológico; e de pós-graduação *lato sensu*, todos na modalidade presencial ou a distância. Foi criada em 17/04/2011 pelo Decreto nº 7.480/2011, absorvendo competências da Secretaria de Educação Superior (SESu), da Secretaria de Educação Tecnológica (Setec) e da extinta Secretaria de Educação a Distância (Seed) (BRASIL, 2011). As atribuições da Seres estão previstas nos artigos 26 a 29 do Decreto nº 7.690/2012 (BRASIL, 2012).

<sup>4</sup> Os atos regulatórios da educação superior são: *i*) Autorização – para iniciar a oferta do curso de graduação. As faculdades privadas dependem de autorização do MEC, enquanto as universidades e os centros universitários com prerrogativa de autonomia não precisam de autorização para iniciar a oferta de um curso de graduação, exceto Medicina, Odontologia, Psicologia e Direito, e em casos de cursos oferecidos em endereços fora do município sede da IES; *ii*) Reconhecimento – o ato deve ser solicitado pela IES quando o curso completar 50% de sua carga horária (e antes de completar 75%); *iii*) Renovação de Reconhecimento – a IES deve solicitar a cada ciclo avaliativo (BRASIL, 2006).

Esta periodicidade atribuída ao ciclo avaliativo do Sinaes motivou a pesquisa, ora apresentada, sobre o desempenho dos cursos de Pedagogia em fase de renovação de reconhecimento. O estudo objetivou interpretar o uso dos resultados da avaliação e analisar se estes têm se caracterizado como forma de regulação do Estado e/ou como instrumento de indução da qualidade da educação superior.

Nessa perspectiva, analisaram-se os resultados da avaliação do Sinaes a partir de uma base documental e empírica. A opção de investigar o processo de avaliação dos cursos de Pedagogia resultou do interesse em aprofundar o conhecimento sobre a qualidade dos cursos na área. Esse interesse está diretamente vinculado à experiência da pesquisadora como docente na rede pública de educação básica e educação superior, e no exercício da função de gestão do Sinaes no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).<sup>5</sup>

Nesse contexto, foram muitas as expectativas em relação às contribuições deste estudo para o desenvolvimento da formação acadêmica e profissional da pesquisadora, tendo em vista a inserção dessa temática na atividade docente por ela desenvolvida. Sobretudo, porque realizar o estudo sobre avaliação da educação superior se criou oportunidades de ampliar os conhecimentos na área, desenvolver pesquisas em avaliação, construir novos referenciais de gestão e enriquecer a formação para o exercício das atividades de coordenação do Sinaes.

A trajetória de pesquisa justifica, portanto, o interesse na temática relacionada à avaliação da educação superior e seu significado para a política educacional. Especialmente, porque na ótica dos cursos de Pedagogia a avaliação tem mostrado um sentido amplo para regular a qualidade, porém um significado restrito para induzir à qualidade.

A partir dessas experiências, tornou-se eminente desenvolver a investigação sobre o sistema de avaliação da educação superior, especialmente, na ótica da compreensão do Sinaes como uma política pública com a finalidade de orientar a

---

<sup>5</sup> O Inep, criado pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, transformado em autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, nos termos da Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997, alterada a sua denominação pela Lei nº 10.269, de 29 de agosto de 2001, tem por finalidades: II – planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando ao estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no País; e VI – *coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação, em conformidade com a legislação vigente*(BRASIL, 1937, 1997, 2001, grifo nosso).

qualidade da oferta dos cursos de graduação e a expansão da educação superior. Assim, na definição do estudo, foram considerados os aspectos qualitativos do desenvolvimento da política de educação superior. Notadamente, os cursos de Pedagogia têm relevância na área da formação de professores e constitui ponto estratégico para o país.

Destaca-se, que nos últimos anos, houve um aumento de oportunidades de formação docente com o investimento em ações de expansão da educação superior. No Capítulo 2, essas ações serão detalhadas à luz das políticas educacionais e sua relação com a avaliação.

Conforme dados do Censo da Educação Superior (INEP, 2013), havia 1.785 cursos de Pedagogia em atividade no ano de 2012, dos quais 117 eram ofertados na modalidade a distância. Os cursos de Pedagogia apresentavam um total de 598.375 matrículas, constituindo-se como o terceiro curso no país com maior número de estudantes. A área das licenciaturas somava 1.366.559 (19,4%) do total de 7.037.688 matrículas na educação superior, no mesmo ano. O curso de Pedagogia apresenta, portanto, a maior representatividade na área das licenciaturas, registrando 43,8% do total das matrículas. A partir dessa compreensão, definiu-se o curso de Pedagogia como objeto de estudo da presente pesquisa.

Para a seleção dos cursos de Pedagogia, foram acrescentados os critérios de região (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), organização acadêmica (faculdade, centro universitário e universidade) e categoria administrativa (pública e privada). A caracterização dessa seleção segundo as regiões do país ficou assim definida: *i)* Norte – seis cursos; *ii)* Nordeste – quatro cursos (não se localizou nenhuma faculdade da esfera pública municipal e não há registro de curso de Pedagogia estadual com conceito de avaliação do Sinaes); *iii)* Centro-Oeste – cinco cursos (não se identificou centro universitário da esfera pública); *iv)* Sudeste – cinco cursos (também não se localizou centro universitário no setor público); e *v)* Sul – cinco cursos (um centro universitário municipal não registra conceito de avaliação no Sinaes). Aplicados os critérios de exclusão que limitavam a possibilidade de análise, foi selecionado um total de 25 cursos de Pedagogia.

Assim estruturado, o estudo buscou identificar o percurso avaliativo dos cursos de Pedagogia e as transformações produzidas pela gestão acadêmica decorrentes das

avaliações do Sinaes realizadas no período de 2005 a 2011. Com essa finalidade, utilizaram-se como fonte de informações para a pesquisa os dados produzidos pela avaliação<sup>6</sup> do Sinaes nos cursos investigados.

Para melhor contextualização dos ciclos avaliativos dos cursos de Pedagogia, analisaram-se as medidas de regulação quando aplicadas aos cursos selecionados. Para obter mais informações qualitativas sobre o processo avaliativo, aplicou-se um questionário específico desta pesquisa aos coordenadores, visando compreender o contexto das práticas de avaliação na gestão acadêmica e o uso dos resultados da avaliação: se para regular e/ou para induzir à qualidade dos cursos.

A discussão representa o ponto focal da pesquisa, tendo em vista o pressuposto da prevalência da regulação nos processos de avaliação, caracterizado por meio de uma postura controladora do Estado, quando estabelece normas e reformas educacionais para o alcance de suas metas de gestão. Essa visão considera a supremacia dos valores do Estado e do mercado sobre os princípios formativos da avaliação.

Analisadas no âmbito de cada IES e em uma visão sistêmica e global, essas informações permitiram revelar o contexto histórico da avaliação e a ação do Estado. Com esse objetivo, o discurso dos coordenadores<sup>7</sup> foi utilizado ao longo da pesquisa para ilustrar as concepções subjacentes à prática docente e de gestão, evidenciando o uso ou o não uso dos resultados da avaliação para fins de indução da qualidade da educação superior. Paradoxalmente, de um lado, se defende que a avaliação impõe mudanças internas a partir do uso dos seus resultados, e de outro lado, a regulação atribui limitações a essas transformações, quando legitima o uso dos resultados da avaliação para reforçar a reprodução das práticas de controle.

Esse paradoxo expressa um pensamento para o qual a tomada de decisão a partir do uso dos resultados da avaliação pode ser uma opção da gestão. Nesse caso, assume-se o pressuposto de que a avaliação, se utilizada como subsídio à tomada de

---

<sup>6</sup> Os resultados do Sinaes são expressos na forma de Relatórios: *i*) do Enade: Boletim de desempenho do estudante, Relatório do curso, Relatório da área, Relatório da IES, Resumo técnico; *ii*) da avaliação *in loco*: Relatório de curso e institucional. Os Relatórios do Enade são disponibilizados no *site* do Inep (<<http://portal.inep.gov.br>>) e os Relatórios da avaliação *in loco* podem ser consultados pelo responsável da IES por meio do sistema e-MEC (<<http://emec.mec.gov.br>>). O Sistema e-MEC é o cadastro da educação superior e tem por finalidade acompanhar o fluxo dos processos de avaliação e regulação (BRASIL, 2010).

<sup>7</sup> Optou-se por uma distribuição aleatória das falas dos coordenadores, numerando-se a informação textual obtida de modo não ordenado, a fim de impossibilitar a identificação dos sujeitos da pesquisa.

decisão da gestão, pode representar um amadurecimento da compreensão da política regulatória<sup>8</sup> em relação ao conceito de qualidade.

Por isso, o conceito de qualidade precisa ser problematizado à luz da relação estabelecida entre os processos de avaliação e regulação. Para Enguita (1995), a qualidade pode ser entendida sob diferentes lógicas: *i*) associada à ideia de “bem-estar”; *ii*) vinculada à eficácia dos processos; *iii*) ligada à competição de mercado. Com essa compreensão, a qualidade pode ser mais ou menos valorizada, a depender do contexto social, político, econômico e educacional.

Com o predomínio das ações de regulação e suas intervenções, as concepções de qualidade e de emancipação não podem ficar reduzidas a um modelo ideal, pois na dinâmica da realidade são gerados espaços de participação para a construção de processos de mudança dessa realidade. Esse é um significado que atribui à gestão, de forma contextualizada, a responsabilidade pela transformação do conceito de qualidade. Para Dourado, Oliveira e Santos (2007), a qualidade da educação é um conceito polissêmico e representa

[...] um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento de variedade e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem e muito menos sem tais insumos (p. 9).

No sentido expresso pelos autores, a qualidade na educação superior precisa ser debatida entre os atores institucionais e sociais que tenham responsabilidade com o processo educacional. A qualidade pode ser definida a partir dos resultados da avaliação, desde as políticas públicas, as condições de ensino até o desempenho dos estudantes.

---

<sup>8</sup> A política regulatória consiste em ferramentas que a autoridade reguladora dispõe para fazer cumprir as diretrizes estabelecidas pelo gestor. Segundo Marques Neto (2003), a política regulatória “envolve a escolha dos meios e instrumentos que, no âmbito das competências regulatórias, melhor se coadunam para, de forma eficiente, ensejar o atingimento das políticas públicas setoriais” (p. 39).

Assim, tão importante quanto os resultados são os aspectos da gestão financeira, administrativa e pedagógica, bem como a visão dos atores institucionais sobre o compromisso da IES, a formação e o perfil dos estudantes. Portanto, não se trata de uma adequação de ideias e práticas a uma norma estabelecida, mas de um conceito atual e em permanente transformação. As condições para a oferta de um curso de qualidade são fundamentais para a construção de uma boa formação de estudantes, sobretudo, se essas condições estiverem articuladas à gestão e a valorização dos envolvidos no processo educacional. Segundo Sousa (2009), a qualidade indica a centralidade das coisas e dos seres, aquilo que essencialmente caracteriza algo e que o marca.

Em razão da complexidade que esse conceito envolve, refletir a respeito dele significa lidar com o contraditório e o provisório, reconhecendo que a educação, no mundo atual, recorre constantemente a ele, identificando-o como seu principal objetivo (p. 245).

Compreende-se, então, que a concepção de mundo, de sociedade e de educação é que define os elementos para qualificar e avaliar os atributos desejáveis nos cursos, para promover uma formação de qualidade aos estudantes. Desse modo, ressalta-se que a qualidade está vinculada à trajetória histórica e cultural do projeto educacional do país.

Nesse nível de entendimento, pode-se dizer que o conceito de qualidade é historicamente construído e considera as condições e contradições da sociedade. Essa visão fundamenta a ideia de que usar ou não os resultados da avaliação para orientação de melhoria da qualidade pode ser uma ação opcional que segue o pensamento dos indivíduos ou dos grupos políticos. No caso da avaliação, a contradição pode estar representada na aplicação de seus resultados em diferentes instruções normativas

emanadas da regulação, que dispõem sobre o padrão decisório dos atos regulatórios,<sup>9</sup> caracterizados como atos de gestão do Estado.

Na presente pesquisa, esse movimento em busca da qualidade é analisado sob o olhar do método materialista histórico-dialético.<sup>10</sup> Com essa orientação metodológica, foi possível compreender situações e fatos históricos que concorreram para a construção da política de avaliação da educação superior. As informações dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes possibilitaram compreender os resultados, os processos, as concepções existentes, além das inovações concebidas no desenvolvimento da pesquisa.

É condição indispensável para a constituição de um objeto de estudo ou qualquer conhecimento que envolva as relações entre o homem e a sociedade que se organize um caminho, um procedimento, um instrumento para pesquisar. Acrescenta-se como importante reconhecer a relação dos envolvidos na temática, a teorização do conhecimento e a possibilidade de encontrar outros elementos que venham a ser agregados ao estudo, a fim de aprofundar a temática e obter melhores resultados.

Compreendendo a avaliação da educação superior em um contexto social que influencia e é influenciado por situações históricas, referenda-se que essa política se constrói a partir das mediações realizadas nas relações de produção da sociedade capitalista. Dada a necessidade de movimento que requer essa interpretação, o materialismo histórico-dialético foi o método aderente à realização desta pesquisa. Para apreensão do método, foi preciso reconhecer a especificidade trazida pelas obras marxistas, que discutem como problema central a gênese, a consolidação, o desenvolvimento e as condições de crise da sociedade burguesa, fundada no modo de produção capitalista. Sobre o método dialético, Marx (1998) destaca:

---

<sup>9</sup> A Nota técnica nº 786/2013/ Diretoria de Regulação (Direg/Seres/MEC) sistematiza os parâmetros e os procedimentos para a renovação de reconhecimento de cursos, tomando como referência os resultados do ciclo avaliativo 2012, divulgados por meio do Conceito Preliminar de Curso (CPC) 2012, em conformidade com o Decreto Federal nº 5.773, de 9 de maio de 2006, e suas alterações, e na Portaria Normativa MEC nº 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010.

<sup>10</sup> O materialismo histórico-dialético designa um conjunto de doutrinas filosóficas que, ao rejeitar a existência de um princípio espiritual, liga toda a realidade à matéria e às suas modificações. É uma tese do marxismo segundo a qual o modo de produção da vida material condiciona o conjunto da vida social, política e espiritual. É um método de compreensão e análise da história, das lutas e das evoluções econômicas e políticas (FERNANDES, 1984).

Meu método dialético, por seu fundamento, difere do método hegeliano, sendo a ele inteiramente oposto. Para Hegel, o processo do pensamento [...] é o criador do real, e o real é apenas sua manifestação externa. Para mim, ao contrário, o ideal não é mais do que o material transposto para a cabeça do ser humano e por ela interpretado (p. 16).

Nessa perspectiva, três pilares que fundamentam a obra marxista apoiaram a pesquisa realizada: *i*) o método dialético que dá sustentação à concepção, ao afirmar que a matéria (ambiente) mantém a relação com o social; *ii*) a perspectiva da revolução, que torna indispensável o protagonismo do sujeito histórico, que é o proletariado; *iii*) a teoria do valor e do trabalho, que possibilita compreender que a ordem burguesa se apoia na exploração.

Nesse sentido, é possível afirmar que há uma relação entre realidade e conhecimento, pois este se constrói no espaço e tempo histórico dos sujeitos que, na ação de conhecer, dão significado para as informações e os fatos pesquisados. Os homens estabelecem relações sociais de acordo com a sua produtividade material e produzem, também, os princípios, as ideias e as categorias de acordo com as suas relações sociais. A ação de conhecer exige do pesquisador a explicitação de uma determinada ordem, certa coerência na relação que estabelece com o objeto pesquisado.

Assim, a ação investigativa em educação não depende somente de considerações técnicas, mas corresponde a uma representação social e a uma visão de ciência com a intencionalidade para a construção de uma política educacional. Na realidade, a construção do conhecimento em educação caracteriza-se pela criação de uma matriz conceitual sobre os resultados das intervenções pontuais nos processos avaliativos. Frente a estes resultados, o pesquisador procura comparar e analisar as variáveis intervenientes na construção da prática educacional e social, nas múltiplas relações e formas que a constituem.

Santos Filho e Gamboa (2009), ao analisarem os critérios de cientificidade e de verdade adotados nas pesquisas em educação, fazem uma leitura do caminho percorrido pela ciência, procurando elucidar e interpretar os paradigmas científicos como lógicas reconstituídas que contém pressupostos metodológicos para o pesquisador. Para os autores, é possível, no espaço pesquisado, desenvolver uma constante “vigilância epistemológica” (p. 80). Nesse sentido, os paradigmas científicos, longe de exercerem

uma função normativa no fechamento de um caminho metodológico, podem se constituir novas alternativas, capazes de ultrapassar as diferentes formas de interpretação atribuídas a um determinado fato ou situação.

Justifica-se, portanto, a escolha do método materialista histórico-dialético nesta pesquisa, para melhor compreensão do processo de avaliação da educação superior, já que auxilia o pesquisador a descrever o mundo como em permanente construção e transformação. Exatamente por esse dinamismo, Paulo Netto (2011), afirma que esse é um método muito difícil de ser utilizado

[...] porque os homens não pensam em abstrato: pensam a partir dos problemas, dos impasses, dos dilemas que são postos na vida cotidiana – com a sua heterogeneidade e a sua necessária imediaticidade. E nenhum homem pode suspender sua relação com a vida cotidiana senão por momentos (p. 335).

Nessa concepção, a sociedade se modifica a partir da estrutura econômica, social e cultural, determinada pela ação provocada pelo indivíduo, que não se encontra à parte do processo, mas que está inserido no próprio contexto histórico. Portanto, o conhecimento produzido não é apresentado apenas no final do processo; ao contrário, tem dinâmica própria que se constitui no ambiente social e que se manifesta tanto no indivíduo quanto no objeto pesquisado.

Seguindo essa lógica, tem-se como pressuposto deste estudo que, em uma sociedade de classes, a avaliação pode adequar-se mais aos interesses de uns do que de outros, e que, nesse sentido, dificilmente encontrará harmonia aos interesses de todos, uma vez que a contradição é um elemento constitutivo da sociedade em geral. Para tanto, a apreensão e a interpretação precisam ocorrer na totalidade que constitui o objeto, buscando captar as contradições que se manifestam em relação a ele.

Dada a abrangência do estudo, a concepção de totalidade defendida por Kuenzer (2007) contribui para a compreensão do movimento histórico do processo de avaliação. Para a autora, o conhecimento

[...] resulta do processo de construção da totalidade, que nunca se encerra, pois há sempre algo novo para conhecer. Nesta concepção, evidencia-se que conhecer a totalidade não é dominar todos os fatos, mas as relações entre eles, sempre reconstruídas no movimento da história (p. 86-87).

O objetivo geral do estudo, consiste em analisar em que medida o Sinaes tem preconizado sua característica de induzir à qualidade ou se, em outra direção, vem se institucionalizando como forma de poder do Estado na função precípua de regular o sistema federal de educação superior.

A estrutura da pesquisa de natureza qualitativa garantiu o protagonismo do coordenador do curso sobre avaliação, ação na qual ele é usuário e também gestor, contribuindo para a sua construção. As informações do coordenador no questionário específico desta pesquisa, em conjunto com a análise documental dos instrumentos do Sinaes, elevou o potencial de reflexão sobre o uso dos resultados da avaliação na gestão, em condições de realizar uma evolução histórica da qualidade dos cursos de Pedagogia com contribuições ao estudo.

A partir da análise qualitativa dos dados, aprofundou-se a compreensão sobre os fatos históricos da avaliação, entre eles, as ações dos coordenadores de cursos investigados em seu ambiente social, a interpretação do processo avaliativo e o percurso dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes, já mencionado anteriormente.

Nessa perspectiva, o uso da abordagem qualitativa desempenhou o papel de descrever conceitos socialmente construídos, a partir da análise da relação entre avaliação e regulação. As falas dos coordenadores de curso, inseridas na discussão dos capítulos, possibilitaram evidenciar as diferentes posições da gestão no que se refere ao uso dos resultados da avaliação. Contudo, ainda que não seja de modo integral, a análise dos dados remete a uma política de avaliação da educação superior centrada na visão de controle do Estado e distanciada da concepção formativa e emancipatória<sup>11</sup>, voltada à proposição de melhoria da qualidade dos cursos e orientação da expansão da oferta.

---

<sup>11</sup> Na avaliação formativa, o produto passa a ser apenas um componente do processo da avaliação e está direcionado à melhora do objeto e à transformação da realidade e do contexto em que este se encontra. A proposta emancipatória parte da colaboração, do comprometimento com a mudança de paradigmas, com a formação de novos sujeitos para transformar a realidade. Assim, é necessário um trabalho planejado e executado com a participação de todos, que tenha resultados significativos e concretos (DIAS SOBRINHO, 2000).

As informações de caráter público sobre avaliação foram acessadas, na sua grande maioria, por meio do portal do Inep, e os documentos considerados em situação de sigilo<sup>12</sup> (relatórios de avaliação *in loco* e o questionário do estudante e do coordenador dos cursos de Pedagogia) foram solicitados formalmente ao órgão, que após análise das intenções do projeto, disponibilizou-os à pesquisadora.

O uso da abordagem qualitativa propiciou analisar: *i*) a compreensão dos coordenadores de cursos sobre o processo de avaliação, evidenciada nas respostas dos questionários do Enade; *ii*) o reconhecimento das práticas de gestão e o entendimento do Sinaes como política de Estado, circunstanciados no questionário da pesquisa; *iii*) a evolução dos cursos nos ciclos avaliativos do Sinaes, com base no referencial teórico e na dinâmica interna dos processos de avaliação.

Com essas características e apesar de a pesquisa centrar-se na abordagem qualitativa, não se dispensou a análise quantitativa das informações dos ciclos avaliativos do Sinaes. Os dados quantitativos foram tomados como ponto de partida e tiveram o papel de ampliar a perspectiva de análise qualitativa, quando inseridos no contexto da relação processual entre avaliação e regulação. Assim, foi possível analisar as opiniões dos coordenadores dos cursos de Pedagogia sobre a concepção de avaliação e gestão e relacioná-las com as informações contidas nos relatórios, estatísticas e insumos dos conceitos sob a perspectiva dialética e na visão de totalidade do processo.

O estudo contou, também, com o levantamento do registro de informações em documentos relevantes sobre a política de avaliação da educação superior. Esses dados somados às informações dos questionários tornaram complexo o processo de análise, principalmente pela associação dos diferentes elementos do Sinaes com a finalidade de garantir a coesão dos resultados. Com a análise de conteúdo foi possível avançar na análise qualitativa dos dados, situando que as operações de comparação e classificação partem da relação e do entendimento entre as semelhanças e diferenças do material coletado. Toda a análise de conteúdo implica comparações contextuais (FRANCO, 2008). Nos Capítulos 4 e 5, revelaram-se, de modo abrangente, as análises dos respectivos instrumentos.

---

<sup>12</sup> O Inep disponibiliza os dados das avaliações da educação básica e superior aos pesquisadores que intencionam desenvolver estudos, após análise da proposta de pesquisa e com assinatura de Termo de Confidencialidade.

Assim, alcançou-se o objetivo de compreender o processo de avaliação da educação superior como uma política pública de Estado, que deveria estar orientada para induzir à qualidade. Entretanto, pelos diferentes olhares dos atores, os resultados dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes parecem estar associados às políticas de regulação e controle da qualidade.<sup>13</sup> A crítica, na vertente qualitativa, contribuiu para interpretar as informações à luz da perspectiva dialética e no contexto histórico da ação. Articulada ao método materialista histórico-dialético, possibilitou a reinterpretção e a compreensão dos significados desde sua forma mais particular até a mais complexa.

Nessa dimensão, a construção dos elementos da pesquisa envolveu a discussão do conceito de avaliação como política pública e seu propósito diante do contexto social da busca da qualidade dos cursos de graduação. Na dinâmica de análise do Sinaes, permeada pela abordagem crítico-dialética, percebeu-se a existência de preocupações das IES quanto ao uso dos resultados da avaliação voltados à política regulatória, bem como inquietações da comunidade acadêmica quanto à necessária orientação da melhoria da qualidade.

Com base nessa observação e na interpretação dos resultados do conjunto de informações da avaliação dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes, formulou-se a tese deste estudo, na qual, os objetivos da avaliação estiveram, ao longo dos anos, ajustados aos princípios da regulação na forma de controle da qualidade, em oposição à avaliação formativa e emancipatória, para garantir e induzir à qualidade.

Dessa forma, buscou-se perceber a existência de reformulação das práticas internas para a melhoria da qualidade como efeito da avaliação dos cursos. Essa concepção, assinalada na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004,<sup>14</sup> que instituiu o Sinaes,

---

<sup>13</sup> Controle da qualidade, garantia da qualidade e gestão da qualidade são conceitos medidos por indicadores relacionados a normas de qualidade utilizadas em relação a serviços, que não deveriam se aplicar à gestão da educação (ex.: International Organization for Standardization – ISO 9001, ISO 14000). Em serviços são enfatizadas as relações diretas com os clientes, e o processo deve ser flexível, porque o cliente participa do processo produtivo de forma efetiva (PALADINI, 1995).

<sup>14</sup> O Sinaes tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL, 2004).

investe no entendimento da educação como bem público e de direito e, portanto, compreende a avaliação como uma prática de gestão formativa e emancipatória.

Entretanto, ao analisar o uso da avaliação pela vertente da gestão dos cursos de Pedagogia e do Estado, percebeu-se que, de modo geral, mesmo que se refutem tais práticas, não seria possível negar a existência da centralidade nos resultados. Essa centralidade fica demonstrada nas diferentes formas de uso da avaliação que apontam técnicas de ranqueamento e competição, orientadas pela lógica capitalista da oferta de serviços educacionais. Nesse cenário, Sousa (2012a) diz que a avaliação pode se concretizar como a principal engrenagem da gestão educacional:

A partir da aplicação de provas padronizadas e de prestação de contas dos resultados das IES, o Estado pode fomentar e melhorar a formação dos indivíduos de acordo com as demandas do mercado de trabalho, oferecer uma relação mais eficiente de custo x benefício dos investimentos na educação e ainda compartilhar responsabilidades pela gestão (p. 156).

Essa compreensão torna plausível o argumento da dissociação dos exames padronizados à dimensão competitiva. Sobretudo, porque no Sinaes o Enade é um dos elementos do processo avaliativo, e seu uso não deveria ter sentido desagregado dos demais instrumentos. Em tese, pode-se dizer que o resultado do Enade, quando não associado aos demais instrumentos do Sinaes, traz uma visão equivocada da avaliação do curso e pode se caracterizar como uma forma de “não uso” da avaliação.

Problematizando a natureza da avaliação, Cunha (2004) também aponta a emancipação como elemento intrínseco ao processo avaliativo. Para o autor, quando ocorre um distanciamento dessa função, reconhece-se a avaliação “como um processo colonialista e autoritário, que desconsidera os sujeitos e as culturas, impondo padrões externos definidos longe dos protagonistas e seus valores” (p. 26).

Esse movimento de reconhecer o antagonismo das práticas de gestão que refletem, por sua vez, uma ou outra concepção de avaliação, se ajusta ao método materialista histórico-dialético. O distanciamento entre a concepção de avaliação formativa e emancipatória proposta pelo Sinaes e a realidade dos cursos revela o papel dos sujeitos envolvidos, neste caso, os coordenadores de cursos com suas ideias, crenças e também limitações. Em meio a esse debate, Fonseca (2010) questiona a possibilidade de executar uma proposta de avaliação que concretize as informações e que estimule a melhoria da qualidade da educação superior, sem agredir a autonomia institucional, pois, para a autora, as diferentes modalidades e os mecanismos de avaliação implicam mudanças peculiares na cultura acadêmica, no trabalho docente, na gestão das instituições, nas definições curriculares e, sobretudo, na estruturação do campo da educação superior.

Devido a essa complexidade, a avaliação tem gerado reações diferenciadas ou mesmo conflitantes por parte da sociedade brasileira. Alguns afirmam o seu impacto positivo no redimensionamento do ensino superior<sup>15</sup> por meio de adequações curriculares e da melhoria da formação do corpo docente (geralmente aferida pela quantidade de professores titulados em cursos de mestrado e doutorado). Outros apontam para o efeito negativo da sua dimensão competitiva e discriminadora, na forma de classificação interinstitucional ou se reportam à sua mera função reguladora, ao dar centralidade aos resultados de exames padronizados. Enfim, o que se coloca em pauta é a própria finalidade da avaliação (p. 4-5).

Partindo da necessidade de se estabelecer a finalidade da avaliação, em uma lógica emancipatória, questiona-se o seu papel transformador. Somente uma proposta institucional pode dar valor e significado aos processos de avaliação, portanto, essa visão implica discutir as formas de uso dos resultados da avaliação para induzir processos de melhoria acadêmica, assim como para subsidiar os atos regulatórios.

Para Afonso (2005), a avaliação é quase sempre um instrumento fundamental em termos de gestão, mas é também “um instrumento importante de controle e de

---

<sup>15</sup> Na formulação do Sinaes, a expressão “ensino superior” foi substituída por “educação superior”, visando destacar a dimensão formativa e educativa inerente à formação nesse nível, além de ressaltar o compromisso com o uso social do conhecimento, na perspectiva de aprofundamento da construção da cidadania e da democracia. Esse trecho foi extraído do documento referencial do Sinaes para explicar a substituição da expressão “ensino superior” por “educação superior” (WEBER, 2012, p. 268).

legitimação organizacional” (p. 28). A centralidade da avaliação para as ações de regulação do Estado parece contrariar os princípios do Sinaes, quando assume uma atitude cartorial, destituída do compromisso com a melhoria da qualidade. Volta-se, portanto, ao entendimento sobre o “não uso da avaliação”, já que a seleção de um dos seus instrumentos pode não estar produzindo a visão global do curso, reduzindo a possibilidade de orientar a gestão para a melhoria da qualidade na totalidade das dimensões avaliadas.

Na intenção de expandir o conhecimento sobre a finalidade da avaliação, o estudo dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes pautou-se pelo exame da realidade dos cursos selecionados e a partir do movimento das ações concretas do processo de avaliação. Esse movimento dialético de alimentação do processo a partir do diagnóstico da avaliação e do uso dos resultados na melhoria dos cursos justifica o uso de categorias analíticas para ampliar a compreensão histórica da teoria da avaliação e sua relação com a base empírica investigada. As categorias totalidade, mediação e contradição possibilitaram realizar a análise do objeto contemplando as partes do processo e sua visão geral, os consensos e dissensos em torno do tema e as variações entre o pensamento e a ação dos atores.

Kuenzer (1998) define as categorias analíticas como aquelas que dão suporte às relações entre o pesquisador e o objeto investigado e as de conteúdo como “recortes particulares, sempre definidos a partir do objeto e da finalidade da investigação” (p. 66). As categorias analíticas e de conteúdo cumprem, nesta pesquisa, o objetivo de iluminar o estudo dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes e dar significado ao tema, possibilitando uma leitura crítica da realidade, subsidiada na análise dos fatores internos e externos que podem ter impactado a gestão dos cursos pesquisados.

Na dialética marxista, o conhecimento é parte de um todo, por isso a categoria da totalidade propiciou estudar o processo de avaliação a partir da visão do conjunto e a dimensão de cada parte, reconstruindo a ideia sobre o processo, de modo geral. Para aprofundar a análise das finalidades da avaliação (regular e/ou induzir qualidade) foi preciso, então, chegar a um nível de maior conhecimento do processo, objetivando conseguir uma visão mais abrangente dos seguintes elementos sociais e epistemológicos: *i)* os pressupostos capitalistas – a expansão da educação superior pode

ser dar pelo viés econômico, dissociada do contexto social e político do país; *ii*) a avaliação como política pública – a política regulatória pode estar voltada aos interesses da gestão do Estado e, ao mesmo tempo, se constituir sobre preceitos da política de autorregulação preconizada pelo mercado; *iii*) a evolução histórica – os usos e efeitos da avaliação podem refletir a dinâmica da avaliação, independente da e complementar à política de regulação; *iv*) os princípios e os propósitos do Sinaes – a avaliação pode induzir a melhoria de qualidade e também servir à política de regulação.

Nesse sentido, o método dialético na lógica da teoria marxista apresenta importantes indicações em relação à totalidade. A síntese do conhecimento produzido pode refletir as contradições e as mediações concretas desencadeadas durante o processo. Isso porque, no pensamento de Marx e Engels (1963), “não se pode conceber o mundo como um conjunto de coisas acabadas, mas como um conjunto de processos” (p. 195). Esta ideia destaca a conexão entre o processo de desenvolvimento e a transformação, permeada por relações às vezes conflituosas que requerem a compreensão da origem e do desenvolvimento dos processos que envolvem as instituições sociais, reconhecendo, portanto, que estas são produtos históricos.

Com essa configuração, buscou-se a compreensão dos resultados da avaliação e os seus efeitos regulatórios. Em um modelo de prática avaliativa que visa à superação de problemas, apoio e orientação nas instituições, as mediações surgem como resposta às demandas e como subsídios para o desenvolvimento das ações e atitudes dos envolvidos. Assim, foi possível conhecer como se constrói o processo de avaliação e quais os fatores intervenientes e facilitadores para interpretar o significado da avaliação na visão dos estudantes, dos cursos, das IES e do Estado.

Acrescenta-se que, ao analisar as relações da gestão dos cursos e do Estado, tornou-se inevitável refletir sobre as contradições da realidade. Existiram aspectos do processo de avaliação que para entendê-los não seria suficiente realizar uma análise isolada dos elementos que compõe o Sinaes (autoavaliação, avaliação externa de IES, de cursos e do Enade), sobretudo porque desconstituiria sua finalidade. Por isso, como princípio básico da existência do lugar que o conhecimento ocupa, a dialética tornou-se fundamental para a interpretação da realidade estudada. A partir das categorias

analíticas, o materialismo histórico-dialético denota tanto uma concepção científica na interpretação das leis quanto aponta um método de transformação da sociedade.

Inspirado nesse método, o estudo dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes ancorou-se na abordagem crítico-dialética, que, segundo Santos Filho e Gamboa (2009), reconhece a ciência como produto da história, da ação do próprio homem inserido no movimento das formações sociais. Nesse sentido, a ciência é uma construção. Essa abordagem defende uma visão materialista de mundo, pois concebe o conhecimento como construído na relação dialética entre o pesquisador e o objeto, inseridos em uma realidade histórica. O processo de construção do conhecimento vai do todo para as partes e, ao mesmo tempo, das partes para o todo, realizando um círculo de síntese de acordo com o contexto e exigindo uma relação que passa do subjetivo para o objetivo, com necessidade de aproximação e, às vezes, de afastamento<sup>16</sup>.

Com o objetivo de conferir maior organização ao trabalho, a construção dos elementos da pesquisa foi permeada pela análise das categorias de conteúdo (qualidade da educação superior e avaliação como política pública), ambas definidas pela aproximação temática e pela visão histórica dos acontecimentos. Essas categorias constituem elementos teórico-práticos básicos que fundamentam a construção dessa análise na relação com o objeto de investigação.

Na perspectiva crítico-dialética, o estudo ampliou a compreensão do contexto do Sinaes, reconhecendo na fala dos coordenadores de cursos sua efetividade como política pública. Com essa compreensão, a avaliação traz informações descritivas, analíticas, reflexivas e inovadoras para promover o desenvolvimento de novas ações

---

<sup>16</sup> Para Santos Filho e Gamboa (2002), existem outras duas abordagens do método que merecem ser consideradas: a) a abordagem empírico-analítica, que segue os princípios válidos para as Ciências Físicas e Naturais, com uma concepção de ciência relacionada à causalidade (explicação pelo procedimento experimental). Essa abordagem apresenta uma visão idealista do mundo, ao defender que o conhecimento ocorre a partir de um objeto já existente, que para ser conhecido é preciso ser inserido em uma realidade, cabendo ao homem apenas identificá-la e interpretá-la. A construção do conhecimento a partir da abordagem empírico-analítica implica a representação de um processo que parte do todo para as partes e que exige necessariamente o distanciamento do pesquisador em relação ao objeto ou fenômeno estudado; b) a abordagem fenomenológico-hermenêutica, que consiste na compreensão e interpretação (hermenêutica) dos fenômenos, em suas diversas manifestações, mediadas pela comunicação (denuncia os limites, procurando superá-los pela interpretação do contexto, captando a subjetividade). Essa abordagem também apresenta uma visão idealista de mundo, na qual o conhecimento não está centralizado no objeto e sim no sujeito *a priori*, que o interpreta e explica ao seu modo. Diferentemente da abordagem empírico-analítica, na abordagem fenomenológica o processo de construção do conhecimento vai das partes para o todo e exige a aproximação do pesquisador em relação ao objeto e ao fenômeno estudado.

mais abrangentes e inclusivas. Sobretudo, porque se trata de uma realidade analisada em suas contradições (fatos e processos em constante interação) e mediações realizadas para compreender a sociedade.

Dessa compreensão, pode-se apreender que a sociedade ainda luta pela ampliação do acesso à educação superior, à informação qualitativa do sistema educacional e à implementação de políticas sociais mais abrangentes. Assim, o estabelecimento da avaliação como política pública pode colaborar para o debate das reais finalidades do Sinaes nesse cenário educacional, principalmente, porque interessa saber sob qual lógica se desenvolve o sistema: na perspectiva indutora de qualidade e/ou na forma de controle do Estado para fins de regulação. A resposta a esse questionamento parece estar relacionada diretamente à visão da política educacional do país.

Para Catani (2002), um sistema de avaliação da educação superior deve estar associado à visão de mundo que se pretende implantar na política educacional, pois “o sistema de avaliação deve vincular-se à definição de projetos emancipatórios que tenham por base um projeto de justiça social, em contraposição ao reducionismo pragmatista da lógica mercantil” (p. 115).

Corroborando esse pensamento, poder-se-ia dizer, ainda, que, de fato, avaliar visando melhorias requer ultrapassar toda e qualquer visão maniqueísta<sup>17</sup> da educação e propor a realização de um diagnóstico da realidade que subsidie o planejamento das ações com metas de avanços em curto, médio e longo prazo. A avaliação, nessa perspectiva, torna-se uma dimensão da gestão social e pressupõe um caráter ético<sup>18</sup> que visa à melhoria da qualidade da educação superior brasileira.

Para Dias Sobrinho (2004), nenhuma avaliação é neutra, tampouco nenhuma concepção de educação superior está isenta de visões de mundo e de ideias sobre sociedade ideal;<sup>19</sup> por isso, é preciso compreender que podem existir na sociedade

---

<sup>17</sup> O uso da expressão *maniqueísta* tem o sentido de apresentar a dualidade da avaliação quando utilizada como mero instrumento para aprovar ou desaprovar, sem que se tenha um olhar sobre o processo e as melhorias que poderão advir do diagnóstico realizado pela avaliação.

<sup>18</sup> A questão ética aponta para a dimensão social dos processos avaliativos, pois estes não têm um fim em si mesmo. O caráter ético é subjacente a toda e qualquer ação que se queira transformadora no campo social. A dimensão ética do desenvolvimento social é responsabilidade e compromisso do Estado democrático e da sociedade civil organizada (CURTY, 2000).

<sup>19</sup> No marxismo, o fim justifica os meios. O marxismo defende a ação coletiva para alterar as condicionantes econômicas, com vistas à construção da sociedade ideal, enquanto que a sociedade ideal na perspectiva weberiana seria aquela na qual o homem valeria mais do que as coisas.

concepções de mundo e interesses individuais e coletivos bastante diferenciados. Assim, “a avaliação carrega consigo a problemática sempre plural dos valores e, então, da ética e da cultura, e que a educação superior tem igualmente um sentido fortemente social, portanto, também, ético, cultural e político” (p. 705).

Ressalta-se, nesse pensamento, a importância do caráter ético da avaliação e a influência deste na confiança do processo avaliativo. São dilemas e conflitos sociais que resultam da interação entre as pessoas e, sobretudo, que interferem na organização e no uso das informações pelos agentes envolvidos no processo avaliativo, entre eles, os avaliadores, as IES e o Estado. Como realidade social, a educação superior e a avaliação cumprem papéis dinâmicos que se alteram a depender das situações históricas vivenciadas. E, por isso, os processos precisam ser analisados e compreendidos em cada situação e na sua totalidade.

As ideias de Marx (1978) auxiliam na compreensão da totalidade do processo avaliativo. Um processo que não é a soma dos distintos momentos, mas que tem sentido no movimento dialético. As ideias de Marx (1978) sobre a importância de analisar as partes do processo nos auxiliam na compreensão do processo avaliativo. Para o autor, “o curso do pensamento abstrato, que se eleva do mais simples ao mais complexo, corresponde ao processo histórico efetivo” (p. 118). É assim que se chega ao conhecimento do todo. A visão de conjunto, elaborada por meio de síntese de cada processo, não pode pretender esgotar a realidade, pois esta é sempre maior do que o conhecimento que se tem da realidade, mas permite a visão de totalidade. No Sinaes, por exemplo, os elementos que o constituem<sup>20</sup> agregam valor ao curso e à IES, quando vistos de forma articulada e para fins de proposição de melhoria. Para Martins (2005), “é necessária a existência de avaliação contínua que considere a totalidade das dimensões envolvidas nas IES, dos seus programas e cursos de formação, bem como das demais atividades por elas desenvolvidas” (p. 42).

Nesse caso, a integração dos instrumentos produz mais do que a soma dos resultados de cada avaliação, ao contrário do que se esperaria se fossem considerados isoladamente. No modo de se articularem e de constituírem uma totalidade, os

---

<sup>20</sup> Os componentes do Sinaes (autoavaliação, avaliação externa de cursos e de IES e o Enade) serão detalhados no Capítulo 2, que trata da dinâmica da avaliação da educação superior no país.

processos individuais assumem características que não teriam, caso permanecessem fora do conjunto. Esse aspecto é relevante na pesquisa que analisa os elementos da avaliação do Sinaes de forma articulada e que pretende revelar a qualidade da oferta dos cursos de Pedagogia em todos os seus aspectos (organização didático-pedagógica, infraestrutura e corpo docente).

E, ainda que se possa ter como subsídio a particularidade, segundo Oliveira (2005), é somente “pela análise dialética da relação entre o singular e o universal que se torna possível a construção do conhecimento concreto, ou seja, é apenas por essa via que a ênfase conferida ao particular não se converte no abandono do saber na perspectiva da totalidade” (p. 12). Portanto, ainda que se quisesse analisar, por exemplo, o Enade do curso de Pedagogia, sem considerar os demais instrumentos de avaliação, seria necessário ponderar a limitação desse instrumento no que se refere à participação dos estudantes. Além disso, seria preciso mensurar os efeitos sobre o desempenho dos estudantes como elemento que pode prevalecer sobre os demais indicadores de qualidade (objetos de avaliação).

A contribuição teórico-metodológica do materialismo histórico-dialético para esta pesquisa centrou-se na produção do conhecimento sobre a avaliação da educação superior e a intrínseca aproximação desse conhecimento para fortalecer as relações humanas, a gestão das IES e do Estado, com significado para a transformação social. A epistemologia marxista possibilitou analisar o Sinaes como parte de um processo histórico de construção de uma política pública de avaliação da educação superior. Nesse contexto, não se pode descartar que o uso dos resultados da avaliação, em oposição aos princípios éticos e legais preconizados na origem do Sinaes, pode colocar a avaliação a serviço da manutenção das ações de controle e poder do Estado sobre a sociedade, a depender da tomada de decisão sobre o uso dos seus resultados. Essa possibilidade pressupõe a manutenção de práticas históricas geradas em bases capitalistas da sociedade, sobretudo, pela resistência à mudança social.

O exercício da regulação pelo Estado tem o objetivo de zelar para que a legislação educacional do país seja cumprida. Neste sentido, a atividade de avaliação, que deveria induzir à qualidade da educação superior e orientar a expansão da oferta dos cursos de graduação em consonância com as diretrizes curriculares nacionais e

parâmetros de qualidade de cursos e instituições, passa a ser vista de forma descontinuada, em decorrência das concepções e dos procedimentos de regulação adotados pelo Estado.

Este pensamento reconhece a supremacia da concepção de avaliação apenas como verificação e controle dos aspectos imprescindíveis para regular, mas que não induz à qualidade pela sua característica pontual. Refere-se ao distanciamento dos processos de avaliação e de regulação do objetivo pedagógico esperado das políticas educacionais. Convive-se, portanto, com um misto de socialismo e neoliberalismo em suas orientações políticas. Dá-se ênfase à avaliação dos resultados (e produtos) e, conseqüentemente, desvaloriza-se a avaliação dos processos, como é o caso dos exames nacionais, que reduzem a complexidade do processo educativo apenas ao que é mensurável. É preciso definir se a avaliação será instrumento de controle ou de desenvolvimento, de promoção do ser humano e da escola (AFONSO, 2005).

Nesse sentido, tem-se como pressuposto que a avaliação, em vez de propiciar um diagnóstico das reais condições de oferta dos cursos para a superação das dificuldades e a indução de qualidade, tem servido às práticas de controle e de punição com base em resultados e padrões mínimos.<sup>21</sup> Percebe-se, na análise dos resultados da avaliação dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos de 2005, 2008 e 2011, a inexistência de formas instituídas para resistir à força emanada da política regulatória.

O uso dos resultados da avaliação para a superação das dificuldades diagnosticadas ou mesmo para a promoção de melhorias é percebido nas falas dos coordenadores dos cursos pesquisados em apenas algumas circunstâncias, mas sempre em decorrência de um processo organizado para atender à lógica regulatória. Esse processo ocorre, portanto, sem que se analisem os processos de avaliação e de regulação em sua relação de interdependência e complementaridade.

A construção dos processos de avaliação e regulação interdependentes e complementares requer o compartilhamento decisório da política de educação superior e a definição de compromissos educacionais que respeitem a autonomia de cada processo.

---

<sup>21</sup> A Constituição Federal (CF) de 1988 no seu artigo 4º define que o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: “IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1988).

A estrutura de funcionamento deve apresentar várias formas de conexão, a fim de produzir as combinações dos saberes (avaliativos e regulatórios) para a análise das situações que envolvem elementos objetivos, subjetivos e sociais. Percebe-se que a natureza da organização do sistema de avaliação coordenado pelo Inep e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes)<sup>22</sup> e da regulação sob a gestão da Seres permite a formação de variados olhares e perspectivas de abordagem e intervenção, o que pode impulsionar o potencial de inovação na resolução de problemas concretos de cada processo. A atuação complementar da avaliação e regulação, ao articular questões concretas, potenciais e saberes de cada um dos processos, pode intensificar a capacidade de organização, superando o olhar segmentado e estagnado da realidade da educação superior.

Portanto, a compreensão sobre a relação existente entre a avaliação e a regulação passa pelo conhecimento histórico da organização da estrutura de gestão do Estado. Nesse caminho, pela complexidade de execução do processo de avaliação da educação superior, desde instituído, o Sinaes esteve coordenado por diferentes instâncias no MEC: *i)* sob a responsabilidade da SESu, que até o ano de 2005 operacionalizava as avaliações *in loco* e decidia pelos aspectos regulatórios; e *ii)* sob a responsabilidade do Inep, que realiza o exame de desempenho dos estudantes da educação superior, passando a incorporar as atividades de avaliação *in loco* em 2005 e disponibilizando os resultados para as secretarias do MEC, a fim de proceder aos atos regulatórios.

Entretanto, a ação regulatória sempre esteve sob a responsabilidade das Secretarias do Ministério da Educação: SESu, Setec e Seed, sem que se questionassem as decisões de quem o faz, o modo como faz e as implicações da sua atuação. Mais recentemente, o processo de regulação passou a ser centralizado na Seres e, nesse

---

<sup>22</sup> A Conaes é o órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes, instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Possui as seguintes atribuições: 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 IES, 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 Enade; VI – elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro; VII – realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias (BRASIL, 2004).

sentido, parece ter fortalecido o papel regulatório com a criação de uma Secretaria voltada especificamente à condução da política regulatória da educação superior no país. No Capítulo 1, são aprofundadas as concepções atribuídas aos tipos de regulação, bem como as implicações desta quando exerce função preponderante à avaliação, induzindo a uma interpretação de forma de controle do Estado, que contraria as práticas de indução de políticas de melhoria da qualidade.

A intenção de estabelecer possíveis relações e interfaces entre avaliação e regulação contribuiu para a compreensão dos processos que visam à construção de uma educação superior de qualidade. Nessa lógica, reitera-se o pressuposto marxista de que a realidade não se apresenta na forma acabada, mas em constante transformação. Assim, além de discutir o modo de operacionalização do processo de avaliação e o uso dos seus resultados, o presente estudo analisou as relações sociais que originaram o processo avaliativo, os argumentos teóricos, os subsídios gerados para compreender, explicar e transformar a realidade.

Para ampliar a visão do uso dos resultados do Sinaes (regular e/ou induzir qualidade), realizou-se a revisão teórica da avaliação como política pública, com vistas a reduzir, no diálogo crítico da avaliação dos cursos de Pedagogia, o desconhecimento sobre o processo de avaliação e regulação por parte de cada um dos envolvidos no processo avaliativo: *i)* da IES, pela busca constante para atender às exigências e condições impostas pelo Estado-Avaliador;<sup>23</sup> *ii)* do Estado, que se fragiliza, política e tecnicamente, devido à ação de controle inerente ao processo regulatório e ao acompanhamento da qualidade, naturalmente contrário aos interesses privados; e *iii)* do mercado, que pretende ampliar a oferta de novos cursos de forma massificada, dada a sustentabilidade orientada mais pelos critérios de lucro e competitividade e menos pelo investimento nas condições necessárias para uma educação de qualidade.

---

<sup>23</sup> O Estado-Avaliador consiste numa racionalização e redistribuição das funções de modo estratégico, permitindo o controle com mecanismos reduzidos de poder central (NEAVE, 2001). Sinaliza, portanto, uma transição da forma de regulação burocrática fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida que conjuga o controle pelo Estado com estratégias de autonomia e autorregulação das instituições educativas. Um trabalho recente define que a característica do Estado-Avaliador “reside exatamente na ênfase simultânea, por um lado, na desregulação e na autonomia institucional, e, por outro, no desenvolvimento de um corpo regulatório condicionando a ação institucional” (SEIXAS, 2001).

A partir da configuração da realidade da educação superior, constatou-se a necessidade de analisar a relação entre o papel do Estado e as políticas de avaliação e regulação. Como uma política pública, o Sinaes tem importância pela sua característica indutora de qualidade, e o processo de regulação agrega valor aos resultados da avaliação com informações que podem subsidiar as suas práticas. Portanto, alguns fundamentos da política educacional são contextualizados a seguir, visando compreender como a concepção de Estado, de avaliação e de regulação, no período analisado, tem influenciado a gestão da educação superior.

Autores como Dias Sobrinho (1998) e Belloni (1998) dizem que no processo de avaliação, de um lado, está o Estado e, de outro, a comunidade acadêmica. Permeando essa relação, insere-se o mercado com mecanismos, às vezes, punitivos e excludentes. Essa polarização entre Estado e comunidade acadêmica permite que a avaliação se configure apenas em um instrumento de prestação de contas à sociedade, tornando-se necessária para a eficiência da gestão centrada nos resultados, que, por sua vez, podem ser seguidos de medidas punitivas. Outrossim, tem-se o sentido da avaliação como um processo que possibilita a conquista de maior autonomia por meio da melhoria das IES e da democratização da educação. A partir da compreensão de avaliação como processo, estabelece-se a articulação entre a missão<sup>24</sup> da IES e seus objetivos, pois esses elementos integrantes do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) direcionam sua posição social e configuram a sua identidade, elevando seu grau de comprometimento com a qualidade da educação.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> A missão estabelece qual a razão de existir da instituição, diferenciando-a da concepção de visão, que mostra para onde a instituição se desloca em longo prazo (SANTOS, 1997).

<sup>25</sup> Conforme o Glossário do Instrumento de avaliação institucional externa homologado em janeiro de 2014 e fundamentado no Decreto nº 5.773/2006, o “PDI é o instrumento de planejamento e gestão. Ele considera a identidade da IES no âmbito da sua filosofia de trabalho, da missão a que se propõe, das estratégias para atingir suas metas e objetivos, da sua estrutura organizacional, do Projeto Pedagógico Institucional, com as diretrizes pedagógicas que orientam suas ações e as atividades acadêmicas e científicas que desenvolve e visa desenvolver. Abrangendo um período de cinco anos, deverá contemplar ainda: o cronograma e a metodologia de implementação dos objetivos, metas e ações da IES, observando a coerência e a articulação entre as diversas ações; a manutenção de padrões de qualidade; o perfil do corpo docente; a oferta de cursos de graduação, pós-graduação, presenciais e/ou a distância; a descrição da infraestrutura física e instalações acadêmicas, com ênfase na biblioteca e laboratórios, e o demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras” (BRASIL, 2014).

Contraditoriamente ao entendimento da avaliação como um processo, tem-se a concepção de avaliação denominada meritocrática. Segundo Belloni (1998), esta é orientada pela lógica da regulação e do controle e “está voltada para a identificação e seleção dos ‘melhores’, com vistas a políticas de incentivos e financiamento, assim como ao estabelecimento de padrões de *status* e excelência, traduzidos em listas hierárquicas ou *rankings*” (p. 53).

O uso da avaliação meritocrática pode expressar uma concepção de avaliação que encontra sentido na lógica da regulação. Entretanto, a tendência de uso da avaliação na concepção transformadora, segundo a mesma autora, visa à “construção da qualidade e da excelência não excludentes, mediante a identificação dos acertos e das dificuldades, com a finalidade de melhoria institucional e construção de uma universidade comprometida com o desenvolvimento científico e social” (p. 53).

Sob essa ótica, tem-se como pressuposto que, quando o uso dos resultados do Sinaes se distância do objetivo indutor de qualidade, a avaliação da educação superior passa a ser orientada pela forma meritocrática, sobressaindo a ênfase nos resultados, que favorece a comparação e a hierarquia das funções. Essa forma de uso dos resultados da avaliação maximiza as ações de regulação e controle do sistema e reduz o potencial da avaliação para as funções sociais e de melhoria da qualidade.

Essa prática histórica pode ter origem no Estado capitalista, que, conforme Ianni (1982), “deve revelar, sob uma luz especial, a forma pela qual se organizam as forças produtivas, as relações de produção; ou seja, as classes sociais, em seus movimentos e antagonismos” (p. 75). Isso porque, com base no materialismo histórico-dialético, se busca identificar as determinações do Estado que podem fazer emergir as contradições e os conflitos sociais. Esse movimento dialético fundado na realidade histórica caracteriza o método de análise marxista, que parte sempre da investigação preliminar do real, opção feita na realização desta pesquisa (MARX, 1983).

Como todo processo, a avaliação da educação superior, analisada pelo viés do movimento da sociedade, faz emergir muitas contradições, descontinuidades e até mesmo propostas de mediação construídas no confronto de posições entre o Estado e a sociedade. Dessa forma, na análise dos cursos de Pedagogia, percebeu-se a existência de

duas concepções de avaliação antagônicas: alguns cursos com práticas de gestão de cunho meritocrático e outras de cunho transformador.

Essa caracterização foi obtida a partir dos dados coletados nos questionários do estudante e do coordenador de curso. Com essas informações, revelaram-se consonâncias e divergências entre os objetivos do curso, propostas pedagógicas e perfil dos estudantes que mais se aproximavam de uma ou de outra tendência. A concepção de qualidade expressa pelos coordenadores dos cursos de Pedagogia, detalhada no Capítulo 3, foi fundamental para a identificação das relações que permeiam uma ou outra prática de gestão. Somando-se a isso, a análise sobre o uso dos resultados da avaliação do Sinaes possibilitou reconhecer se as práticas de gestão foram orientadas para atender à política regulatória ou se visavam promover melhorias internas no curso.

O caráter nacional da pesquisa, evidenciado na abrangência de cursos de Pedagogia das cinco regiões do país, possibilitou distinguir a qualidade dos cursos de Pedagogia. Percebeu-se, também, que a educação superior apresenta diferenças que podem servir para qualificar o processo de avaliação e não para justificar práticas reducionistas do potencial indutor de qualidade da avaliação.

Com esse delineamento, os conhecimentos sobre o processo de avaliação foram sendo construídos no decorrer da pesquisa, ao mesmo tempo que revelaram a necessidade de maior aprofundamento sobre as especificidades das IES e o contexto regional em que estavam inseridas. Ratifica-se, portanto, que o projeto pedagógico é um elemento de construção da identidade do curso, e com essa ênfase a qualidade está posta como um desafio para uma faculdade, da mesma forma em que está para um centro universitário ou para uma universidade.

Nessa perspectiva, o estudo buscou abarcar todas as dimensões que envolvem o sistema de avaliação da educação superior: a sua concepção, as origens de possíveis contradições e evoluções da política educacional, as mediações realizadas e o desenvolvimento de práticas transformadoras da realidade. Nesse aspecto, evidenciou-se que, para compreender o processo de avaliação instalado no país, seria necessário conhecer, de forma mais aprofundada, o sistema de educação superior, no qual as políticas públicas podem ser influenciadas e também influenciar a implementação do Sinaes.

Esse esforço, realizado no decorrer da construção deste estudo, foi essencial para analisar o incremento da função diagnóstica da avaliação, pois contribuiu para o mapeamento das condições das IES e para o reconhecimento do modo como se efetivam a gestão acadêmica, a organização pedagógica dos cursos, a infraestrutura, os investimentos na produção científica e a responsabilidade com o desenvolvimento social. Todas essas informações foram relevantes para a valorização do projeto pedagógico dos cursos e sua ênfase na construção do conhecimento e na formação profissional dos estudantes. Esse caráter retoma o propósito dos objetivos atribuídos ao Sinaes de, por meio da avaliação, induzir à melhoria da qualidade da educação superior.

Nesse sentido, são questionadas as práticas acadêmicas que geram desenvolvimento de processos internos nas IES, de planejamento, de ação e de avaliação. A qualidade passa a ser um projeto que parte dos objetivos da sociedade e do entendimento da comunidade acadêmica sobre a missão da IES e a formação dos estudantes no desenvolvimento de um mundo melhor.

Para contextualizar o Sinaes em relação à postura de indução de qualidade, ressalta-se que somente a partir de 2012 os instrumentos de avaliação começaram a dialogar com novas temáticas, constituindo indicadores para avaliar as políticas para egressos, os processos de internacionalização<sup>26</sup> e as características de inovação na gestão. Esses temas são aprofundados a seguir, pois constituem referenciais importantes para a qualidade.

É nesse cenário que se constrói a política de avaliação da educação superior, em estado de permanente evolução. O crescente interesse pelo estudo da política de avaliação entendida como processo condicionante da gestão dos sistemas e das IES demanda a ampliação de pesquisas empíricas que contribuam para o melhor entendimento da temática.

---

<sup>26</sup> Internacionalização da educação superior é um conceito complexo, com uma diversidade de termos relacionados, apresentando diversas fases de desenvolvimento: a) dimensão internacional – presente no século 20, que se caracteriza por ser uma fase incidental mais do que organizada; b) educação internacional – atividade organizada prevalente nos Estados Unidos, entre a Segunda Guerra Mundial e o término da Guerra Fria, preferentemente por razões políticas e de segurança nacional; e c) internacionalização da educação superior, posterior à Guerra Fria e com características de um processo estratégico ligado à globalização e à regionalização das sociedades e seu impacto na educação superior” (MOROSINI, 2006).

Os estudos elaborados por Verhine, Dantas e Soares (2006), reconhecem a importância de se analisar os resultados da avaliação, inclusive com o apoio formal do Estado.

A sociedade, de maneira geral, continua apenas sendo informada dos resultados do exame, agora com menos alarde. No entanto, é importante mencionar os planos do Inep de envolver, ainda mais, a comunidade científica no processo de discussão sobre a qualidade do Ensino Superior, através de convites formais para submissão de projetos de pesquisa baseados na utilização dos dados do Enade (p. 298).

Apesar dessa orientação de investimento em pesquisas sobre os processos de avaliação da educação superior, observa-se que os bancos de dados do Inep, instância oficial de coordenação do Sinaes, ainda são timidamente consultados para a realização de estudos de acompanhamento da qualidade, haja vista o reduzido número de publicações sobre o tema. O baixo nível de acesso aos dados ou mesmo o pouco interesse em realizar estudos e pesquisas sobre a avaliação de forma sistemática podem ser mais um indicador do não uso dos resultados da avaliação pelas IES. Acredita-se que a importância do tema cresce na mesma medida em que se passa a utilizar a base empírica para o diagnóstico e a proposição de futuras ações para a melhoria dos cursos de graduação.

Com esse sentido, a presente pesquisa dialoga com outros estudos que buscaram compreender o processo de avaliação, suas origens e finalidades, as possíveis lacunas e as contribuições para a educação superior brasileira. Desses estudos, destacam-se alguns que analisam os usos da avaliação e que abordam: *i*) considerações sobre a elaboração e a implantação do sistema nacional de avaliação da educação superior (BARREYRO; ROTHEN, 2006, 2008); *ii*) a avaliação como garantia pública de qualidade *versus* avaliação para a melhoria da qualidade (STUBRIN, 2005); *iii*) a qualidade na educação superior (MOROSINI, 2009, 2011), o estudo do 1º ciclo avaliativo do Sinaes (INEP, 2011), a avaliação institucional como instrumento de gestão (MARBACK NETO, 2007); *iv*) a autoavaliação e as comissões próprias de avaliação (LEITE, 2008); a relação entre teoria e prática na avaliação institucional (FONSECA,

2010; SANCHES, 2011); v) a avaliação e a regulação da educação superior (AFONSO, 2005, 2007, 2009; BARROSO, 2005; WEBER, 2010; SOUSA, 2012).

Os estudos apontam para uma ênfase na situação de funcionamento dos cursos, muito mais próxima dos critérios exigidos da política de controle do Estado, centrada nos resultados necessários à regulação, do que do percurso da avaliação na função emancipatória, a favor da concepção formativa que subsidia o processo de melhoria das IES.

Cabe ressaltar que os estudos realizados até então empregam os elementos do Sinaes de forma desarticulada. Alguns apresentam foco no Enade, outros se referem aos processos de autoavaliação e/ou de avaliação institucional e de cursos: Weber (2010); Fonseca (2010); Peixoto (2009); Leite (2008); Limana e Brito (2005); Polidori, Marinho-Araujo e Barreyro (2006); Verhine, Dantas e Soares (2006); BARREYRO, 2004; Dourado, Catani e Oliveira e (2003). Mais recentemente, aparecem estudos sobre os indicadores de qualidade: Morosini (2009) e Barreyro e Rothen (2008). Tais estudos, sobre os elementos do Sinaes e/ou indicadores de qualidade que extraem insumos dos processos de avaliação, parecem divergir da proposta do Sinaes, quando analisam os resultados da avaliação de modo isolado, sem se reportar ao conjunto dos instrumentos do sistema.

Dessa forma, os estudos sobre os processos de avaliação parecem fortalecer a lógica imposta pela política regulatória, distanciando-se da proposta do Sinaes. As críticas aos instrumentos parecem revelar a incompreensão sobre a representatividade destes no ciclo avaliativo e, assim, podem reduzir o potencial da avaliação da educação superior como indutora de qualidade. Destaca-se que na construção desse estudo foi possível perceber, em alguns cursos, um misto da relação entre a avaliação para fins regulatórios e a avaliação formativa, contextualizada na sobreposição dos indicadores de qualidade da educação superior aos elementos do Sinaes. Com esse sentido, o significado desta pesquisa é relevante para discutir um novo modo de análise dos resultados da avaliação que fortaleçam a visão global e sistêmica dos instrumentos de avaliação. Essa perspectiva pressupõe uma análise da relação entre o uso dos resultados da avaliação e as melhorias indicadas em todas as dimensões práticas e teóricas do Sinaes.

Muitas vezes, os estudos buscam atribuir um consenso de qualidade ao curso por apenas um dos resultados do Sinaes: o Conceito Enade ou Conceito de Curso (CC).<sup>27</sup> E como se não bastasse a ocorrência da análise independente dos elementos do Sinaes, o Conceito Preliminar de Curso (CPC),<sup>28</sup> aplicado como subsídio para fins de dispensa de visita de avaliação, parece estar associado a diferentes interpretações, a depender do interesse de cada instância interlocutora: *i*) para a instância reguladora, tem *efeito burocrático* com a agilização dos atos regulatórios e a redução do número de processos a serem analisados em cada ciclo avaliativo; *ii*) para a instância avaliadora, tem *efeito de descontinuidade processual*, quando não se aplicam integralmente os instrumentos previstos no ciclo avaliativo do Sinaes, e dificulta a análise sistêmica e global; e *iii*) no âmbito da IES, tem *efeito redutor das informações* sobre a qualidade do curso, que permite o acompanhamento das ações e o planejamento de melhoria contínua em cada ciclo avaliativo.

Construído como indicador de qualidade para atuar de forma preditora à avaliação do Sinaes, o CPC culminou em sua interpretação como um conceito final do Sinaes, por sua aplicabilidade na forma substitutiva ao CC, resultante da dispensa da avaliação *in loco*. Essa interpretação do uso do resultado da avaliação representa uma contradição ao objetivo do Sinaes, que pressupõe considerar a análise global do conjunto dos elementos que compõem a política de avaliação da educação superior vigente no país. Nessa direção, a análise dos elementos do Sinaes pode indicar um baixo desempenho do curso em um dos instrumentos, por exemplo, no Enade, e um melhor resultado na avaliação *in loco*.<sup>29</sup> Como ambos os instrumentos apresentam objetivos distintos, mas visam ao mesmo propósito de avaliar a qualidade da oferta do curso, não poderiam ser considerados separadamente para fins de regulação. Sobretudo, porque esse uso separado dos resultados do Sinaes pode comprometer seu objetivo de promover melhoria da qualidade. O *modus operandi* da regulação pode indicar, mais uma vez, o

---

<sup>27</sup> O CC é a nota final de qualidade dada pelo Sinaes aos cursos de graduação, depois do relatório da avaliação *in loco*.

<sup>28</sup> O CPC foi criado e divulgado por meio da Portaria nº 4, de 5 de agosto de 2008, com o intuito de avaliar a qualidade dos cursos de educação superior e servir como indicador de qualidade dos cursos de graduação em âmbito nacional (BRASIL, 2008).

<sup>29</sup> O Enade tem como objetivo avaliar o desempenho do estudante, e a avaliação *in loco* visa informar sobre as condições de oferta do curso.

“não uso” da avaliação, ao tempo que o uso dos seus resultados na forma parcial pode desqualificar a análise sistêmica e global, pressuposto da política de avaliação.

Com essa compreensão, realizou-se neste estudo a análise dos elementos e instrumentos constitutivos do Sinaes, relativos à avaliação dos cursos de graduação. Essa configuração visou garantir a devida atenção a cada um dos processos e às respectivas comparações, observando-se a totalidade das informações sobre a qualidade dos cursos e as especificidades de cada componente nesse conjunto. A característica de análise conjugada dos instrumentos de avaliação dos cursos foi, portanto, introduzida como elemento inédito nesta pesquisa, tendo em vista que, conforme mencionado anteriormente, não há evidências anteriores de estudos dessa natureza. Desse ponto de vista, o interesse da pesquisa é centrado na análise do conjunto de elementos que compõem o sistema nacional de avaliação da educação superior, tendo por finalidade realizar uma análise global e sistêmica da avaliação no grupo selecionado de cursos de Pedagogia.

Na trajetória metodológica da pesquisa, foram consideradas as transformações que contribuíram para o processo de avaliação da educação superior, desde a criação do Sinaes em 2004. Assim, todos os instrumentos, elementos e indicadores utilizados na avaliação dos cursos foram analisados (Enade, indicadores de qualidade e resultado da avaliação *in loco*), não apenas na forma de resultado final, mas como elementos de um mesmo ciclo avaliativo. Polidori (2009) reitera a ideia de que esses elementos são os pilares da avaliação e, por isso, a necessidade de realizar o ciclo avaliativo completo para, então, ser possível reconhecer o mérito e o valor de cada curso e respectiva IES.

A proposta do Sinaes compreende a necessidade das IES passarem por um ciclo completo de avaliação. Esse ciclo envolve os três pilares do Sistema, ou seja, a avaliação institucional, a avaliação de cursos e a avaliação de desempenho dos estudantes. No entanto, o ciclo desse Sistema não pode ser considerado como uma dinâmica linear. Cada pilar compreende vários estágios e atuações que diferem de IES para IES. Aliás, este é um dos grandes princípios do Sinaes: “respeitar as diferenças e as especificidades de cada IES” (p. 446).

No sentido exposto pela autora, os resultados da avaliação oportunizam reconhecer a qualidade dos cursos em seus diferentes elementos. O ciclo completo da

avaliação ocorre quando todas as informações da avaliação (de cursos e de desempenho dos estudantes) forem obtidas à luz do conjunto dos instrumentos aplicados. O desafio é respeitar as diferenças e as especificidades de cada IES na implementação do Sinaes e dinamizar o ciclo avaliativo definido a cada três anos, a partir das áreas avaliadas pelo Enade.

Finalmente, a conjuntura nacional discutida no presente estudo amplia o universo das pesquisas sobre o uso da avaliação e a qualidade dos cursos de graduação de Pedagogia, trazendo um olhar sobre a avaliação dos cursos nas diferentes regiões do país. A relevância do estudo está, portanto, na possibilidade de analisar o impacto da gestão das IES e do Estado na implementação do Sinaes, já que a análise do uso dos resultados da avaliação pode revelar elementos congruentes ou mesmo antagônicos nos cursos.

Nessa perspectiva, a avaliação da educação superior passaria a ser entendida pelas IES como um diagnóstico das ações para a sustentação do projeto pedagógico dos cursos, além da possibilidade de indicar melhoria da qualidade de forma sistemática. Corroborando esse pensamento, Dias Sobrinho (2000) define que a avaliação é uma construção coletiva de questionamentos,

[...] é uma resposta ao desejo de ruptura de inércias, é um pôr em movimento um conjunto articulado de estudos, análises, reflexões e juízos de valor que tenham alguma força de transformação qualitativa da instituição e de seu contexto, através da melhoria dos seus processos e das relações psicossociais (p. 102).

A avaliação, quando emancipatória e democrática, envolve toda a comunidade e constitui a função formativa como um ato político e pedagógico do qual decorrem ações de transformação da IES. O entendimento do uso da avaliação para fins de melhoria dos cursos amplia essa articulação entre a dimensão formativa da avaliação e a emancipação das IES e, portanto, está associada a uma proposta de construção da cultura de avaliação impulsionada pelo Sinaes. Como um processo permanente de busca da qualidade, a instituição deve perceber a avaliação para além do atendimento aos parâmetros regulatórios, mas, sobretudo, se encontra aproximações para o desenvolvimento institucional, profissional e de relações pessoais.

Entretanto, mesmo que se invista em ações de aproximação da avaliação no espaço acadêmico,<sup>30</sup> percorrendo o caminho investigativo, estas parecem ter a intenção de minimizar o impacto da política regulatória para avançar na indução da qualidade, mas de modo muito incipiente, pois o foco permanece no resultado e não no processo. Assim, a concepção proposta pelo Sinaes parece estar constantemente ameaçada por ações cotidianas de fiscalização e controle utilizadas pelo Estado, com o objetivo primordial de estabelecer *rankings*, configurando uma atitude voltada para a competitividade, e não para o vínculo com a qualidade, uma ação voltada para o mercado e não para a sociedade.

A fim de contextualizar essa realidade, o estudo sobre os cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes teve como objetivo geral analisar se o uso dos resultados dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes, em 2005, 2008 e 2011, esteve orientado para regular e/ou induzir à qualidade da educação superior. Entre os objetivos específicos, buscou-se analisar e caracterizar: *i*) o papel do Estado e das IES na gestão da educação superior; *ii*) o Sinaes como política pública; *iii*) as formas de institucionalização da avaliação e sua relação com a regulação da educação superior; *iv*) a evolução dos cursos de Pedagogia em relação à promoção da qualidade; *iv*) o percurso dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes.

Para o alcance desses objetivos, a pesquisa foi estruturada em cinco capítulos. No primeiro capítulo, enfatiza-se, entre outros aspectos, o papel do Estado na gestão da educação superior, o contexto legal da educação superior, bem como as experiências de avaliação implementadas no Brasil, desde a criação do Sinaes.

Ressalta-se nessa reflexão a relação entre avaliação e regulação no campo das políticas de educação superior, com significado nos movimentos éticos e políticos, realizados pelos atores institucionais.

No segundo capítulo, aprofunda-se a discussão teórica referente às políticas, diretrizes e princípios da avaliação. Nessa construção, destaca-se o aprofundamento temático sobre a dinâmica do Sinaes e a compreensão da avaliação como política

---

<sup>30</sup> A recente alteração do Decreto nº 5.773/2006 aborda as providências acauteladoras que podem ser adotadas pelo MEC para assegurar a rigidez dos programas federais de acesso e incentivo à educação superior por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni), do Programa de Financiamento da Educação Superior (Fies) e do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

pública. Os ciclos avaliativos são caracterizados sob a ótica da gestão da política de educação superior, relacionando-se às iniciativas e às ações decisórias tomadas em decorrência do uso ou do não uso dos resultados da avaliação. Para tanto, são analisadas as políticas implementadas a partir de 2004 em relação à finalidade da avaliação como indutora da qualidade e/ou como forma de controle estatal.

No terceiro capítulo, são realizadas aproximações entre a teoria e a prática em relação ao objeto estudado, com o aprofundamento temático da avaliação como promotora da qualidade da educação superior. Discutem-se, portanto, os cenários de participação dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes e a relação destes com os processos de avaliação e regulação da educação superior. A evolução dos cursos de Pedagogia é contextualizada nas falas dos coordenadores sobre qualidade, concepção de avaliação e de regulação, e concorrem para dar resposta à indagação que perpassa a construção desta pesquisa: avaliar para regular e/ou para induzir à qualidade.

O quarto capítulo é dedicado a compreender a dinâmica do Sinaes e refletir sobre o panorama dos cursos de Pedagogia. Abrange as adequações realizadas no processo de avaliação e o significado dos resultados desses cursos nos ciclos avaliativos de 2005, 2008 e 2011. Os cursos são caracterizados a partir dos instrumentos Enade, CPC e CC, denotando a vinculação do uso dos resultados à avaliação nos processos de regulação da educação superior.

O quinto capítulo analisa as expressões dos atores envolvidos nos processos de avaliação, com vistas a subsidiar a compreensão sobre o uso da avaliação para regular e/ou para induzir à qualidade. Nesta parte, analisaram-se as respostas dos estudantes ao questionário do Enade, possibilitando conhecer o perfil dos estudantes, a opinião sobre o ambiente acadêmico, a organização do curso e a relevância para sua formação profissional. De modo complementar, foi analisada, a partir do questionário do Enade, a visão dos coordenadores de curso sobre os aspectos acadêmicos, o perfil e a opinião sobre a estrutura e o funcionamento dos cursos de Pedagogia.

Nessas análises, foram realizadas comparações entre as informações dos ciclos avaliativos do Sinaes em 2005, 2008 e 2011, com vistas a identificar a evolução da qualidade do curso de Pedagogia. De forma dialética, as categorias analíticas *qualidade* e *avaliação como política pública* foram preponderantes na estruturação do estudo e

possibilitaram identificar a concepção de avaliação subjacente às ações da gestão das IES e do Estado. Como uma política pública de avaliação com reconhecimento nacional, a avaliação é configurada sob os diferentes olhares dos atores institucionais na direção de consolidar a sua atitude na promoção da qualidade.

A partir dessa estrutura, pressupõe-se que a avaliação conviva com um forte exercício de atendimento à política regulatória praticada pelo Estado, embora possa cumprir o papel de revelar a existência de aspectos de melhoria na gestão dos cursos. A coexistência do uso dos resultados da avaliação para regular e/ou para induzir à qualidade pode demonstrar a forte vertente política do Sinaes, configurada por atos legais que valorizam a prática de regulação da educação superior mais do que a política de avaliação, em que pese sua constituição e finalidade.

Por isso, a tese defendida neste estudo é de que os objetivos do Sinaes, estiveram, nesses dez anos de implementação, mais ajustados aos princípios da regulação na forma de controle da qualidade, em oposição à avaliação formativa e emancipatória preconizada por esse sistema avaliativo, voltada à indução da qualidade.

## CAPÍTULO 1 – O PAPEL DO ESTADO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A origem dos Estados se perde num mito em que se deve crer, mas que não se pode discutir (MARX, 1980).

### 1.1. INTRODUÇÃO

No desenvolvimento da presente pesquisa foi realizado o aprofundamento teórico dos aspectos estruturantes da política definida para o sistema de educação superior no país, uma tarefa complexa devido à diversidade da sua composição e organização. O que se pretende, portanto, neste capítulo é esclarecer alguns conceitos e refletir sobre a forma como se apresenta historicamente esse sistema. Nesse contexto, discutem-se as tendências e os caminhos da gestão do Estado no que diz respeito aos rumos da educação superior no Brasil, com o propósito de ampliar o conhecimento temático.

Dessa forma, analisa-se a relação estabelecida entre avaliação e regulação, com base nas mudanças ocorridas nesses processos, depois da implantação do Sinaes em 2004 e a partir dos seguintes temas: *i*) a concepção de Estado e avaliação; *ii*) os aspectos legais da avaliação da educação superior no Brasil; *iii*) as experiências de avaliação e implicações na gestão das IES e do Estado; *iv*) a regulação: seus conceitos e práticas.

A aproximação das definições de Estado, seja por meio da teoria weberiana (o domínio pelo uso legítimo da força) ou marxista (divisão social do trabalho e acúmulo do capital), subsidiam a compreensão sobre a evolução da concepção de avaliação da educação superior implementada no país.

Esse pensamento oportuniza a reflexão sobre o papel do Estado na gestão de um sistema nacional de avaliação, que ora serve à regulação, ora à própria avaliação. Ao cumprir seu papel de regulador, o Estado não pode perder de vista a essência do processo formativo da avaliação sob pena de submeter à sociedade um plano de poder e

renúncia dos espaços de construção das políticas sociais. Assim entendido, o Sinaes ocupa uma posição estratégica no planejamento e no desenvolvimento do sistema de educação superior e se fortalece na medida em que dialoga com a sociedade (comunidade acadêmica e outros setores interessados na área). Com essa configuração, explicita-se, ao longo da pesquisa, quem define “o uso ou o não uso” dos resultados da avaliação.

A abordagem histórica da avaliação e regulação da educação superior tratada neste capítulo visa, portanto, refletir sobre as iniciativas, experiências e ações decisórias tomadas em decorrência da orientação conceitual da avaliação: regular e/ou induzir à qualidade à educação superior.

## 1.2. A CONCEPÇÃO DE ESTADO E AVALIAÇÃO

O Estado é o intermediário entre o homem e a liberdade humana (MARX, 2011, p. 20).

As definições em relação à concepção de Estado auxiliam na compreensão da avaliação como política necessária para a garantia da qualidade da educação superior. Por isso, tornou-se fundamental nesta pesquisa discutir o conceito de Estado que perpassa a construção das políticas educacionais no país e suas intervenções no processo de avaliação e regulação da educação superior. É comum se afirmar que a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade e, nessa condição, não resta dúvida que a avaliação como política pública tem destacada importância pelos princípios democráticos que representa. Nesse sentido, já que não é possível convergir para uma única concepção sobre o Estado, buscaram-se no estudo das teorias, marxista e weberiana, as referências básicas para a formulação do conceito de Estado.

Na visão marxista, o Estado cria as condições necessárias para o desenvolvimento das relações capitalistas. O Estado moderno funcionaria como um comitê executivo das classes dominantes, a chamada burguesia. Já a concepção

weberiana de Estado, inspirada na estrutura política alemã, se relaciona ao controle do poder estatal mediante uma burocracia militar e civil e nas formas de ação social: tradicional, carismática e legal.

Discutir o Estado em Marx é uma questão complexa, visto que não há uma obra específica desse autor que sintetize a sua teoria do Estado. Assim, a concepção de Estado em suas obras vai se explicitando à medida que discute o regime capitalista de produção e as ações de dominação. Esses pensamentos estão, portanto, intimamente ligados à concepção de Estado. Diferentemente da visão marxista, preocupada com as relações sociais estabelecidas sob bases capitalistas, a ótica weberiana enfatiza seus estudos na ação social, na conduta humana dotada de sentidos. Dessa forma, pode-se dizer que ambos os autores estudam o fenômeno capitalista, mas o interpretam de modo distinto.

Das ideias pesquisadas sobre o conceito de Estado se apreende que existem divergências e diferentes interpretações nos pressupostos marxistas e nas obras weberianas. É justamente nesse ponto de contradição das teorias que este estudo busca apoio para interpretar a concepção de Estado que pode estar presente nas relações de gestão da política de avaliação da educação superior. Nesse sentido, é possível concluir que, para ambos os autores, o conceito de Estado é algo abstrato e, por isso, ganha significado para a definição do papel da gestão em qualquer circunstância que se tenha necessidade de uma tomada de decisão frente às políticas e aos programas educacionais. Essa percepção do caráter abstrato e limitado da política frente às verdadeiras condições para a emancipação humana ganha concretude a partir da própria crítica do mercado, do dinheiro e do capital.

Não há dúvida de que esses dois autores contribuíram para a discussão teórica, já que a institucionalização do Estado, para eles, se funda em características básicas do homem como indivíduo, fazendo dele um membro efetivo da comunidade. Assim, de modo preliminar à construção do conceito de Estado para esta pesquisa, discutem-se os princípios que fundamentam os pensamentos marxista e weberiano.

Para Marx e Engels (2011), “a igualdade é a consciência do homem a respeito de si mesmo no elemento da práxis, quer dizer, portanto, a consciência do homem a respeito do outro homem como seu igual e o comportamento do homem em relação ao

outro homem como seu igual” (p. 51). Na crítica sobre a ausência de direitos nas políticas e ações de Estado, os autores revelam sua concepção, pois nessa definição o princípio da igualdade é uma condição para a relação social do homem com o homem. Quando inexistente o tratamento igualitário nas ações do Estado, pouco avança o desenvolvimento da sociedade, pois a relação dos homens estará pautada pelo individualismo e pelas vantagens que um pode ter sobre o outro.

Seguindo essa interpretação, Marx e Engels (2011) acrescentam que “a profissão de fé da maior parte dos Estados começa, ao contrário, por considerar desiguais perante a lei, o alto e o baixo, o rico e o pobre” (p. 70). O ponto de partida essencial, para compreender esse conceito, é a afirmação de que o Estado somente pode ser compreendido a partir de seu fundamento real, qual seja: a sociedade civil e as relações sociais reais que são o alicerce da existência humana, portanto, do modo de produção da vida, que tem como base a produção da vida material. Assim, segundo Marx e Engels (2007), é a sociedade civil que cria o Estado e não o contrário.

A sociedade civil é o verdadeiro lar e cenário da história. Abarca todo o intercâmbio material entre os indivíduos, numa determinada fase do desenvolvimento das forças produtivas. A fim de evitar sua dissolução pelas contradições de classe, a sociedade civil deve se condensar no Estado e se apresentar enquanto Estado (p. xxxi).

Nesse caso, a função do Estado seria a de avaliar a segurança jurídica, criar mecanismos político-econômicos corretivos e estabelecer a ordem por meio do controle. Essas funções competem entre si na busca de uma posição mais favorável de acumulação e expansão, ao mesmo tempo que compartilham a necessidade de garantir condições sociais, políticas e econômicas (a partir das relações de forças) de atuação e reprodução destas condições.

Para Marx (1998), o Estado pode ser definido como um processo de trabalho que “ocorre entre coisas que o capitalista comprou, entre coisas que lhe pertencem. O produto deste processo pertence-lhe, do mesmo modo que o produto do processo de fermentação em sua adega” (p. 219). Nesse contexto, o Estado seria o responsável por criar as condições necessárias para o desenvolvimento das relações capitalistas. Segundo esse pensamento, a contribuição teórica do marxismo está justamente em

denunciar a ideologia política que defende os privilégios e os interesses da burguesia em detrimento da classe trabalhadora, pois para Marx (1998),

[...] além do atributo de que “a produção é inseparável do ato de produzir”, o produto da atividade educacional não tem “forma autônoma” em relação aos seus “produtores”, isto é, não existe independente do ato da sua produção, pois a produção e o consumo são indissociáveis, ocorrendo simultaneamente (p. 398).

No pensamento dialético, a realidade educacional é contraditória, visto que a avaliação como política pública pode estar privilegiando as ações regulatórias do Estado voltadas aos interesses das grandes organizações educacionais e não à melhoria de qualidade da formação de estudantes preparando-os para a transformação social.<sup>31</sup>

Nessa perspectiva, a dialética marxista postula a correspondência entre o pensamento e a realidade, sendo que a dialética é pensamento e realidade a um só tempo, a partir do seu conteúdo histórico. Para Marx (1975), as transformações do trabalho na maneira de produção capitalista decorrem da necessidade de produção da *mais-valia*,<sup>32</sup> de modo que, para o capitalista, o relevante no processo produtivo é o tempo em que é realizado o trabalho.

---

<sup>31</sup> Segundo a mediação teórica de Marx e Engels (2007), “o ponto de partida da história não pode ser a ideia, nem qualquer conceito. [...] A premissa de toda a história humana é a existência de indivíduos humanos viventes. Neste fato concreto se funda o materialismo histórico (p. xxiv)”. Partindo desse pensamento, o debate sobre as políticas de educação superior passa pela necessidade de articular-se à igualdade social e à universalidade, visto que as relações transformam a realidade e também o pensamento dos homens. Quanto à oferta da educação superior, percebem-se visões antagônicas: *i*) se houver redução do acesso ao sistema educacional em determinadas áreas, mas com uma ampla oferta de trabalho, se coloca em risco o desenvolvimento da produção pela falta de profissionais formados para atender à demanda; e *ii*) se a oferta de trabalho em determinadas áreas forem contingenciadas, mesmo que se tenha uma grande demanda de estudantes formados na área, pode-se comprometer o atendimento das necessidades da profissão. Assim, a relação entre a oferta da educação superior e a formação dos estudantes para atender às necessidades de desenvolvimento da profissão pode estar representada no modo de organização do sistema educacional. Exemplo disso são os cursos de educação superior na área tecnológica, instituídos com carga horária menor do que a dos cursos de graduação, buscando formar em menor tempo os estudantes para atender à demanda do mercado em constante evolução.

<sup>32</sup> Segundo o pensamento econômico marxista, a expressão “mais-valia” é a de “mais-valia absoluta”. Paralelamente a esse tipo de exploração, poderia ocorrer a “mais-valia relativa”, instalada pelo processo de modernização tecnológica em que o trabalhador adequava o exercício de suas funções ao uso de um novo maquinário capaz de produzir mais riquezas em um período de tempo cada vez menor (MARX, 1975).

Se compararmos o processo de produzir valor com o processo de trabalho, verificaremos que este consiste no trabalho útil que produz valores de uso. A atividade neste processo é considerada qualitativamente, em sua espécie particular, segundo seu objetivo e conteúdo. Mas, quando se cogita da produção do valor, o mesmo processo de trabalho é considerado apenas sob o aspecto quantitativo. Só importa o tempo que o trabalhador leva para executar a operação ou o período durante o qual a força de trabalho é gasta utilmente (p. 220).

A partir dessa compreensão, o Estado pode ser visto como uma instituição a serviço da burguesia, para manter, validar e proteger seus interesses, que nada mais são do que o lucro, a propriedade privada e a exploração do trabalho assalariado. Nesse sentido, Marx (2009) afirma que

[...] se todos os membros da burguesia moderna têm o mesmo interesse, enquanto formam uma classe frente a outra classe, eles têm interesses opostos, antagônicos, enquanto se defrontam entre si. Essa oposição de interesses decorre das condições econômicas de sua vida burguesa (p. 139).

Com o fundamento do modo de produção capitalista, a gestão do Estado pode apresentar contradições no que se refere à condução da política de educação superior: *i)* de um lado, busca formar os estudantes para atuarem no mundo do trabalho em condições plenas de exercício da atividade profissional; e *ii)* por outro lado, estabelece relações capitalistas de produção com a formação profissional, gerando mais-valia e consequentemente o acúmulo de riquezas. Esse paradoxo tem respaldo na própria concepção de Estado explorada por Marx (2011). Para ele, o Estado

[...] elimina, a sua maneira, as distinções estabelecidas por *nascimento, posição social, educação e profissão*, ao decretar que o nascimento, a posição social e a profissão são distinções *não políticas*; ao proclamar, sem olhar a tais distinções, que todo o membro do povo *é igual* parceiro na soberania popular, e ao tratar, do ponto de vista do Estado, todos os elementos que compõem a vida real da nação. No entanto, o Estado permite que a propriedade privada, a educação e a profissão *atuem a sua maneira*, da seguinte forma: como propriedade privada, como educação e a profissão, e manifestem a sua característica *particular* (p. 21, grifos do autor).

Nessa compreensão, Marx (1980) parte da lógica dialética e busca desvendar as leis da constituição da sociedade moderna, tendo como premissa que o movimento está contido na realidade histórico-social tomada como uma totalidade estruturada.

Adversamente, Weber (1968) tem como ponto inicial o indivíduo e busca compreender o sentido de suas ações na realidade histórico-social, sob a premissa da separação entre sujeito e o objeto e as causas da ação social, em vez de totalidade estruturada. Segundo os pressupostos weberianos, a ação afetiva é aquela ditada pelas atitudes de consciência ou humor do sujeito e definida por uma reação emocional da pessoa em determinadas circunstâncias e não em relação a um objetivo ou a um sistema de valor.

Nessa compreensão, o conceito de Estado está refletido nas estruturas de burocratização e racionalização, na qual o Estado é uma relação de homens que dominam seus iguais, mantida por uma violência considerada legítima. O Estado é uma manifestação histórica da política e pode usar a violência com legitimidade. Isso não significa que apenas o Estado fará uso da força, mas também que as pessoas e as instituições poderão eventualmente fazer uso da violência física, entretanto, somente o Estado deve possuir o poder de utilização da força para colocar em prática as suas ideias (WEBER, 1968).

Dessa forma, o Estado legitima a existência da violência, sob a condição de que os homens se submetam à dominação. As leis só existem enquanto produzem efeitos pelo uso da força, com a intenção de impor sanções aos homens pela violação da ordem. Segundo Weber (1968), “se só existissem estruturas sociais de que a violência estivesse ausente, o conceito de Estado teria também desaparecido” (p. 56).

Com essa visão, os temas burocratização e racionalização ganham importância na ótica weberiana. A racionalização é tida como um processo ascendente de naturalização da vida, com vistas à maior eficácia obtida por meio da especialização científica e diferenciação técnica, organização da vida e coordenação das atividades, com base nas relações entre os homens. Já a burocratização é ocasionada pela ampliação intensiva e qualitativa das condições de vida por meio do desdobramento interno das tarefas administrativas alcançadas pela aplicação das leis. Assim, segundo os princípios

weberianos, a burocracia só tem sentido como instrumento técnico e não como um agente elaborador de política. Nessa compreensão, Weber (1968) define Estado como

[...] um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procura monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima, como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reúne nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão (p. 62).

A partir dessa conceituação, o Estado é, portanto, uma instituição econômica que gere as finanças públicas e que intervém nos domínios da educação, saúde, economia e outros. Dessa forma, o pensamento weberiano não se opõe ao materialismo histórico completamente; ao contrário, aceita a dialética marxista entre a economia e as outras atividades humanas, mas nega a determinação das esferas da vida social pela vida econômica. Para Weber (2006), o que define o capitalismo, portanto, não é a busca por lucro, mas sim a acumulação. Nesse sentido, o conceito de Estado moderno existe “onde a cobertura das necessidades de um grupo humano, mediante atividades industriais e comerciais, realiza-se pelo caminho do empreendimento, não importando a necessidade” (p. 13).

Nessa definição, o ponto de encontro entre as obras weberianas e marxianas é a acumulação de capital, que é capaz de gerar mais capital e que explica um momento de ruptura: quando o homem deixa de guardar seu dinheiro e começa a aplicá-lo. Enquanto para o marxismo a economia moderna é basicamente irracional e resulta de uma contradição entre o progresso tecnológico racional das forças produtivas e as cadeias da propriedade privada, lucro e concorrência de mercado, no pensamento weberiano essa lógica não é irracional.

Segundo Gerth e Mills (1971), o pensamento weberiano negligencia que esse “*a priori* tecnológico é um *a priori* político”, ao identificar “racionalidade formal” com capitalismo, e se distancia de seu diálogo com Marx, visto que este enfoca o oposto, ou seja, que a economia contemporânea é basicamente irracional. Para eles, a irracionalidade “resulta de uma contradição entre o progresso tecnológico racional das forças produtivas e as cadeias da propriedade privada, do lucro privado e da anarquia da produção” (p. 66). Se, por um lado, Marx e Weber divergem em relação ao conceito de

capitalismo e racionalidade, por outro lado, partilham da tentativa da correlação entre os fenômenos ideológicos e os interesses materiais de ordem econômica e política.

De modo central, as ideias dos autores cumprem o objetivo de caracterizar e discernir os pressupostos conceituais por meio dos quais se constrói o debate teórico sobre o Estado e suas responsabilidades sociais. Uma das aproximações desses pensadores se refere à posição estratégica que o Estado ocupa na condução das políticas sociais, compreensão essa que iluminou a reflexão sobre o objeto pesquisado em relação à concepção política da avaliação da educação superior, assumida pela gestão.

O pensamento de Marx e Weber contribuíram para a Sociologia de várias formas. A referência marxista considera a divisão social em classes relacionada com os meios de produção. Seu pensamento é monocausal, tudo tem relação com uma base, que é a material. Diferentemente, o pensamento sociológico weberiano explica a estrutura burocrática do Estado, situando sua importância na função regulatória. A burocracia moderna funciona por meio de atividades regulares de organização do sistema educacional; obrigação e deveres instituídos por normas; e, medidas para a realização regular de deveres e garantia de direitos correspondentes.

Percebe-se, portanto, que os dois teóricos em questão apresentam fundamentos epistemológicos no modo capitalista da economia do país, porém utilizam pressupostos distintos para abordar o tema, o que contribui para explicar possíveis contradições acerca de suas posturas e de sua colaboração para a sociedade.

Com relação à organização do trabalho, Marx e Engels (2011) defendem que o Estado se desenvolve com a divisão social do trabalho e este é um reflexo da base econômica da sociedade. É a forma como a classe dominante ajusta seus interesses comuns; portanto, o Estado se faz necessário para moderar os conflitos entre classes antagônicas e mantê-las dentro dos limites da ordem social.

A abstração de toda a humanidade, até mesmo da *aparência* de humanidade, praticamente já é completa entre o proletariado instruído; porque nas condições de vida do proletariado estão resumidas as condições de vida da sociedade de hoje, agudizadas do modo mais desumano; porque o homem se perdeu a si mesmo no proletariado, mas ao mesmo tempo ganhou com isso não apenas a consciência teórica dessa perda, como sob a ação de *penúria* absolutamente imperiosa – a expressão prática da *necessidade* –, que já não pode mais ser evitada nem embelezada, foi obrigado à revolta contra essas desumanidades; por causa disso, o proletariado deve libertar-se a si mesmo (p. 49).

Dessa forma, o Estado preserva os interesses da classe dominante, reprimindo de forma impessoal e anônima, por meio das leis que o fazem parecer um poder que não pertence a ninguém. Assim sendo, o Estado diz respeito a um sistema de governo, separado do controle imediato do povo sobre o qual exerce autoridade. É um poder público que se desenvolve a partir da divisão social do trabalho que, às vezes, requer mudanças na estrutura do Estado.

Diferentemente do pressuposto weberiano, segundo Marx (2011) a burocracia apenas reproduz o antagonismo da sociedade civil dentro do Estado. O conceito do Estado na tradição marxista demonstra a disposição em refletir sobre as questões clássicas do materialismo histórico (as transformações do capitalismo, a máquina do Estado burguês e as estratégias das lutas sociais). Esse movimento tenta extrapolar, ao menos no plano teórico, a fragmentação entre o pensamento e as práticas de gestão.

A análise do objeto de pesquisa acompanhada da reflexão teórica do materialismo histórico-dialético, na visão marxista do Estado, não pode ignorar as conexões entre a política educacional e as ações do Estado. Para reforçar os fundamentos já explorados, importa conhecer as definições de Estado elaboradas por outros estudiosos da teoria marxista: *i)* o Estado é uma forma de dominação de classe; portanto, oferece as bases materiais para a prática política e ideológica da burguesia, mantendo separadas a luta econômica e política dos trabalhadores como pré-condição da dominação burguesa (HOLLOWAY; PICCIOTTO, 1978); *ii)* o Estado é um conjunto de estruturas organizacionais e constitucionais, cuja especificidade é a de reconciliar e harmonizar a economia privadamente regulada com os processos de socialização originados dessa mesma economia. Esse conjunto está diretamente ligado aos três subsistemas fundamentais de qualquer sociedade: econômico (relações de

troca), político (relações administrativas e coercitivas) e normativo (relações valorativas) (OFFE, 1984); *iii*) o Estado é um complexo de atividades por meio das quais a classe dominante justifica e mantém sua dominação; portanto, há dois tipos de dominação, aquela que ocorre pela força e outra que ocorre através da hegemonia (GRAMSCI, 1989); *iv*) o Estado tem como principal função organizar a hegemonia dentro do bloco de poder em que ele reflete e condensa todas as contradições na divisão de classes e em que o poder do Estado é sempre o poder de uma classe definida cujos interesses são correspondidos pelo Estado (POULANTZAS, 1978).

Com base no pensamento marxista, buscou-se, portanto, compreender o papel do Estado na organização da sociedade, o que gera a expectativa eminente da mudança, da superação das condições vigentes implícitas no processo histórico. Nessa condição, o Estado garante e mantém a reprodução do sistema capitalista, via mediação das relações de interdependência e antagonismo que caracterizam a produção capitalista.

A reflexão weberiana, entretanto, funda-se numa perspectiva oposta. Refere-se às condições de persistência das formas de ordenação social. Seu interesse está em descobrir as razões da continuidade das ações por uma pluralidade de agentes individuais. De acordo com Weber (1968), “devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana, dentro dos limites de determinado território – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado” (p. 56).

Com base no pensamento dos autores, o Estado é uma instituição organizada, em sua forma política, social e jurídica, ocupando um lugar definido e reconhecido, devido a sua responsabilidade pela organização e pelo controle social,<sup>33</sup> já que detém o monopólio legítimo do uso da força (coerção, especialmente a legal). O controle social pode ser visto como um instrumento democrático no qual há a participação dos cidadãos no exercício do poder. Por isso, o controle social é constantemente permeado por contradições, conflitos e tensões, criados para obter direitos sociais, em todas as etapas da vida social, em especial na política educacional.

---

<sup>33</sup> Controle social pode ser entendido como a integração da sociedade com a administração pública, com a finalidade de solucionar os problemas e as deficiências sociais com mais eficiência. O controle social tem a vontade social como fator de avaliação para a criação de metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas (SANTOS e FILHO, 2008).

Para garantir a qualidade da educação superior, a concepção que se tem de controle social pode dimensionar tanto a intenção do Estado em manter controle sobre a sociedade como o exercício pleno, legítimo e consciente da cidadania. Define-se, portanto, que o controle social pode auxiliar no acompanhamento da aplicação não somente de recursos financeiros utilizados para a implantação do Sinaes, mas também da fidedignidade dos resultados produzidos pela avaliação da educação superior.

Acrescenta-se que o conceito científico de Estado defendido por Weber (2009)<sup>34</sup> constitui uma síntese realizada para determinados fins do conhecimento. Nessa compreensão, o Estado é um instrumento de dominação do homem pelo homem. Só o Estado pode fazer uso da força, e essa violência é válida, pois se apoia num conjunto de normas expressas na Constituição Federal/1988. Quando pensada sob a ótica das políticas educacionais, essa definição de Estado é a que parece ter sido utilizada no decorrer da história por grupos políticos para se legitimar. Entretanto, a moderna concepção de Estado pressupõe a existência de poderes independentes e com equilíbrio de forças, estabelecido por meio da distribuição de competências no exercício da função pública. Por isso, o controle social se torna uma medida necessária para a manutenção das características democráticas no Estado de direito vigente. Na burocracia weberiana a relevância do Estado está na estrutura tanto legal quanto racional.

A contribuição das ideias marxistas e weberianas sobre a concepção de Estado, ainda que expressas sob matizes diferentes, era instrumentalizar a sociedade para garantir direitos sociais, culturais e econômicos. A burocracia, preconizada pela teoria weberiana, defendia a ideia de uma administração racional-legal, cujos atos deveriam sempre levar em consideração os fins planejados.

Com esse pensamento, diante dos princípios constitucionais, dos atos da administração pública,<sup>35</sup> o controle da eficiência passou a ganhar ênfase a partir da

---

<sup>34</sup> Quando Weber elabora seu conceito de Estado baseado no uso do constrangimento físico legítimo sobre um território, é possível entender as relações que alguns autores fazem entre sua obra e a obra *O Príncipe*, de Machiavelli. A obra de Machiavelli é dominada pela ideia de formação e manutenção do domínio de um território; nela diversas formas para que um príncipe conquiste e mantenha os territórios conquistados são estudadas. Nesse contexto, é destacado o uso da força para garantir a posse de um território dominado. No Estado de Machiavelli, as boas instituições também são elementos importantes que baseiam e garantem suas ações através das próprias leis, estas de suma importância na garantia da ordem no território dominado (MACHIAVELLI, 1998).

<sup>35</sup> Os três princípios constitucionais (moralidade, eficiência e publicidade) dos atos da Administração Pública nas suas mais diversas esferas de atuação encontram-se no art. 37, *caput*, da CF/88 (BRASIL, 1988).

década de 1990. Nesse período, começa a se consolidar no Brasil a crítica a um Estado intervencionista. Reativamente busca-se a minimização da atuação do Estado no tocante às políticas que são entendidas como a possibilidade para a retomada do desenvolvimento econômico por meio de reformas do Estado. A reforma do Estado é entendida, então, como uma superação da visão do Estado assistencialista e paternalista por meio das transferências à sociedade. Esse movimento político e econômico, no caso brasileiro, implicou concentração de riquezas, incremento da corrupção, privatização da esfera pública e, como consequência, propiciou um alargamento das injustiças sociais, culminando na própria exclusão social (DOURADO, 2002).

Em 1995, ocorre a Reforma Gerencial do Estado, promovida pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). Nesse contexto, vários dispositivos legais passaram a compor o ordenamento jurídico com o escopo de impor maior eficiência, transparência e controle das ações e gastos públicos.

Conseqüentemente, houve um aprimoramento dos mecanismos da *accountability*,<sup>36</sup> em substituição ao modelo burocrático. Desde então, o foco do controle nos procedimentos, característico do modelo anterior, deslocou-se para o controle dos resultados. Os elementos básicos da *accountability* são a confiança e a transparência das ações governamentais, que possibilitam criar relações democráticas entre o Estado e a sociedade civil. Segundo Przeworski (1998), se o povo se define como tutelado pelo Estado, não há condição para a *accountability*, pois,

[...] mesmo que todas as instituições democráticas clássicas estejam funcionando bem, elas não são suficientes para garantir a *accountability* e para capacitar os cidadãos a obrigarem os governos a cumprir com o seu dever, pois estes sempre terão informações privadas sobre seus objetivos e sobre as relações entre as políticas e seus resultados (p. 67).

Portanto, são redimensionados os motivos pelos quais a legislação brasileira chama a atenção para a necessidade de mecanismos de controle político do Estado pelos cidadãos. Na Reforma gerencial, o Estado passa a ser entendido como uma estrutura que

---

<sup>36</sup> O advento da CF/88 assegurou o direito à impetração da denominada ação popular, instrumento fundamental para o exercício da *accountability*, uma vez que, além de viabilizar a defesa dos interesses públicos, destaca a possibilidade de o cidadão comum agir em defesa do interesse coletivo (MOTA, 2006).

reivindica o domínio legal, sendo parte de um caráter racional que tem por fundamento a crença na validade dos regulamentos estabelecidos nos termos da lei.

Em princípio, pode parecer contraditório um Estado que busca a eficiência se concentrar no seu poder normatizador. Porém, como afirma Bresser-Pereira (2008), “é impossível não ser normativo em questões que envolvem teoria política e políticas públicas – especificamente a reforma da organização do Estado” (p. 394).

Dessa forma, embora conservando e, se possível ampliando a ação do Estado na área social, o princípio fundamental da Reforma era o de executar as tarefas exclusivas de Estado, por meio de descentralização, para agências executivas e agências reguladoras autônomas. Nessa conjuntura, os serviços providos com os recursos dos impostos não deveriam ser cumpridos no âmbito da organização do Estado por servidores públicos, mas serem contratados para realização por terceiros. Os serviços sociais e científicos deveriam ser contratados por organizações públicas não estatais de serviço, as “organizações sociais”,<sup>37</sup> enquanto que os demais seriam contratados por empresas privadas (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A Reforma do Estado de 1995 abrangeu, portanto, três dimensões: a primeira voltada à descentralização da estrutura organizacional do Estado (agências executivas, regulatórias e organizações sociais); a segunda com foco na gestão (maior autonomia e responsabilização dos gestores); e a terceira com finalidade cultural, visando à mudança de paradigma e maior confiança na administração gerencial.

Entre as tarefas de responsabilidade do Estado ficaram as centralizadas na formulação e no controle das políticas públicas e da lei, executadas por secretarias ou departamentos do Estado. Essa concepção parece ter sido utilizada na criação do Sinaes, pois, considerado uma política pública, é executado sob a responsabilidade do Ministério da Educação. Formado por um conjunto de regras e procedimentos, o Sinaes impõe sua força legal com o objetivo de assegurar a sua utilização pelas IES. Na ação do Estado, pressupõe avaliar e garantir a qualidade da educação superior em patamares

---

<sup>37</sup> As Organizações Sociais (OS) são um modelo de organização pública não estatal destinada a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e que estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. As OS são um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade (BRASIL, 1997).

de desenvolvimento nacional e internacional. No Capítulo 2, os princípios e as diretrizes do Sinaes serão objeto de discussão e aprofundamento temático.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado tinha como proposta identificar setores de atividades do Estado com diversificadas formas de propriedade e diferentes papéis que o Estado deveria exercer em cada uma delas: *i*) núcleo estratégico do Estado (atividades de tomada de decisões e formulação de políticas); *ii*) atividades exclusivas do Estado (presença do poder de Estado: arrecadação, fiscalização, emprego da força policial, previdência básica, regulamentações diversas, etc.); *iii*) serviços não exclusivos ou competitivos (prestação de serviços sociais, que são oferecidos pelo Estado por proporcionarem economias externas ou por não serem adequadamente remunerados pelo mercado); *iv*) produção de bens e serviços para o mercado (defende a privatização das empresas existentes) (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Nessa ótica, a depender da concepção sobre a qualidade e o papel atribuído à gestão do Estado, a avaliação como política pública poderia ser vista a partir de pontos opostos: da regulação da qualidade e da gestão de resultados. Sob a perspectiva da regulação da qualidade, a avaliação se enquadraria nas atividades exclusivas do Estado, no padrão de “Agências Executivas”, que poderiam ser organizações estatais, com autonomia administrativa no modelo de administração gerencial. Do ponto de vista da gestão de resultados, poderia ser entendida como atividade de produção de bens e serviços, sendo eficaz para controlar a expansão pela via privada de educação superior, inclusive com incentivos para a instalação de novos cursos. Entretanto, o processo de avaliação, se concebido à luz da concepção indutora de qualidade, pode ser estruturado como uma atividade estratégica, a fim de subsidiar a tomada de decisão da gestão das IES e do Estado na definição de políticas educacionais.

Assim, a política educacional pode ser definida como papel do Estado, já a política social como parte de um projeto de reforma. Logo, se o Estado não pode executar as políticas, repassa-as para a sociedade civil, que focaliza sua ação para o atendimento das necessidades dos mais pobres, para evitar o caos social. O Estado apenas gere os recursos, com papel mais avaliador do que executor. Por isso, a questão central desse debate passa a ser o acesso à educação com qualidade. Mas qual a qualidade pretendida?

Nas palavras de Otranto (2006), o Estado brasileiro reforça o papel de ente regulador e avaliador das ações federais. Portanto, sem diferenciar as finalidades de regulação e avaliação, por meio do Sinaes, o Estado poderia estar perseguindo o objetivo de “regular e ajustar a educação superior brasileira às exigências de avaliação inseridas nos documentos emanados dos organismos internacionais, de forte cunho quantitativo e competitivo entre as instituições” (p. 51).

Nesta compreensão, a política de avaliação implementada pelo Estado visaria cumprir exigências externas do mercado, a serviço de uma concepção de avaliação contrária ao que pressupõe a concepção de avaliação do Sinaes. Entretanto, parece incoerente uma concepção de avaliação intrínseca à política de Estado, com o pressuposto de que se avalia e supervisiona para controlar e fazer fluir as relações capitalistas. Essa visão da política pública parece estar diretamente relacionada ao entendimento desta como qualquer atividade em que o Estado tome parte e que resulte em uma distribuição relativa de força.

Nessa situação, a força do Estado estaria representada na condicionalidade exclusiva do resultado da avaliação à expedição dos atos autorizativos de cursos ou no cancelamento do funcionamento de uma IES ou de um curso, caso não fossem atendidas as orientações emanadas pelo setor de regulação do Estado. Amplia-se, portanto, a necessidade de compreender conceitos e referenciais metodológicos aplicáveis ao entendimento da avaliação como uma política pública, dada a força do Estado e a importância que a regulação assume nessa interdependência dos resultados da avaliação.

Para Ball e Mainardes (2011), o Estado é um dos principais lugares da política e um dos principais atores políticos. Por isso, os autores definem que em seu sentido mais simples, “a política é uma declaração de algum tipo – ou ao menos uma decisão sobre como fazer coisas nos sentido de ‘ter’ uma política – , mas que pode ser puramente simbólica, ou seja, mostrar que há uma política ou que uma política foi formulada” (p. 14).

Contudo, o referencial teórico-analítico do conceito de política não é estático, mas, sim, dinâmico e flexível. Nesse sentido, os referidos autores buscaram caracterizar

o processo político a partir da abordagem do “ciclo de políticas”.<sup>38</sup> Eles destacam a natureza complexa e controversa da política educacional, com a definição de política em três tipos de contexto: o contexto da influência, da produção de texto e da prática. Posteriormente acrescentaram-se o contexto de resultados e o de estratégia política, os quais podem ser incorporados, respectivamente, pelos contextos da prática e de influência. Os ciclos de políticas enfatizam os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local, indicando a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais.

Esta abordagem se constitui um referencial analítico importante para a política de avaliação da educação superior, pois permite uma análise crítica da ação em cada um dos contextos: *i*) de influência – quais os discursos sobre o Sinaes e os avanços para a consolidação da cultura da avaliação? *ii*) de produção do texto – como evoluíram as pesquisas, os documentos oficiais e a produção técnica dos processos de avaliação?; *iii*) de prática – quais as intervenções realizadas a partir do uso dos resultados da avaliação? *iv*) de resultados – qual o nível de confiança da sociedade e do Estado para com os resultados da avaliação do Sinaes e quais os impactos na política educacional?; e, *v*) da estratégia política – em que medida os resultados da avaliação têm orientado as políticas de desenvolvimento da educação e induzido à qualidade?

Segundo os autores, Mainardes e Marcondes (2009), parte do ciclo do processo através do qual as políticas são mudadas pode ser mudada ou, pelo menos, o pensamento sobre as políticas muda ou pode ser mudado. “O pensar sobre as políticas e o discurso das políticas podem ser mudados pela ação política. Assim, eles podem ser subsumidos e integrados ao contexto de influência” (p. 306).

Para auxiliar na compreensão sobre o termo “política” e contextualizá-lo no âmbito do objeto estudado, buscou-se nos pressupostos de Weber (1968) a definição. Para o autor, política é um “conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder, seja entre Estados, seja no interior de um único Estado” (p. 56). Portanto, a melhor forma de exercer a política é transformá-la em

---

<sup>38</sup> Os autores propuseram um ciclo contínuo constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Cada um deles apresenta arenas, lugares e grupos de interesse, além de envolver disputas e embates (BALL; MAINARDES, 2011).

objetivo de vida, seja porque encontra alegria na simples posse de poder ou porque essa atividade permite achar equilíbrio interno, colocando-se a serviço de uma causa.

A busca pela qualidade sugere o repensar da função social do Estado e sua participação nas políticas e ações. No que se refere à política de avaliação da educação superior, o Estado brasileiro instituiu, em 2003, uma Comissão Especial de Avaliação (CEA)<sup>39</sup> com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações e propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da educação superior. Essa comissão, além de elaborar a revisão crítica de seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados, apresentou uma proposição para a política de avaliação da educação superior (BRASIL, 2003c).

O Relatório da CEA propôs a criação da Conaes como o órgão autônomo de coordenação e supervisão do Sinaes. Instituída pela Lei nº 10.861/ 2004, esta instância seria composta por 13 membros, majoritariamente do governo ou indicados por ele. Assim, entre outras atribuições correlatas, coube à Conaes o objetivo de acompanhar “o adequado funcionamento da avaliação, o respeito aos princípios e orientações gerais, o cumprimento das exigências técnicas e políticas e as metas de consolidação do sistema avaliativo e de sua vinculação à política pública de educação superior” (p. 97). Essa estruturação da Conaes pode sugerir certo domínio na decisão das ações de avaliação, sobretudo, porque a sua forma de organização parece contraditória à estrutura participativa e representativa da sociedade preconizada na lei.

Quanto à participação e ao controle social da avaliação da educação superior, o entendimento do Sinaes como política pública impõe a necessidade de submeter os instrumentos de cursos de graduação e de avaliação interna e externa ao debate público com as IES e à aprovação pela Conaes.

O marco legal citado estabelece como competência dessa instância a deliberação anual sobre a relação dos cursos para a aplicação do Enade. Dessa forma, a

---

<sup>39</sup> A CEA foi designada pelas Portarias MEC/SESu nº 11, de 28 de abril de 2003, e nº 19, de 27 de maio de 2003, e instalada em 29 de abril do mesmo ano. A Comissão contextualizou seu trabalho numa visão abrangente do papel dos processos avaliativos, sem dissociar estes da necessária regulação do Estado para fomentar e supervisionar o sistema em seu conjunto. Com essa ação, o Estado reconheceu a importância de uma política capaz de refundar a missão pública do sistema de educação superior brasileiro, respeitando sua diversidade e tornando-a compatível com as exigências de qualidade, relevância social e autonomia. Fundada no princípio de que a educação é um direito e um bem público, orientou a missão da educação superior para formar cidadãos, profissional e cientificamente competentes, e, ao mesmo tempo, comprometidos com o projeto social do país.

contribuição da referida Comissão, como uma instituição com representatividade na área de avaliação, é a de avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes; estabelecer diretrizes para a organização e a designação de comissões de avaliação; analisar relatórios e elaborar pareceres com recomendações às instâncias competentes (BRASIL, 2004).

Contudo, embora a Conaes tenha exercido, no decorrer da história da avaliação, um papel importante no processo de avaliação, há de se refletir, depois de uma década da implementação do Sinaes, sobre sua gestão e incidência no processo de evolução da política de avaliação da educação superior. As atividades da Conaes estiveram em destaque na fase de formatação dos processos e dos fluxos da avaliação e do necessário diálogo com a comunidade acadêmica e a SESu, para a aceitação da proposta de avaliação. Entretanto, a partir da designação da condução do Sinaes para o Inep (órgão responsável pela organização do processo de avaliação, com perfis profissionais técnicos para a orientação dos processos de avaliação), parecem ter sido reduzidas as finalidades da Conaes como instância de coordenação do sistema e ampliadas as suas atribuições de controle social.

Nessa perspectiva, para o presente estudo, a noção de controle social está intimamente relacionada à ideia de participação. Pressupõe, portanto, que, por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, possam exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação (BRASIL, 2012).

No âmbito do Sinaes, exercer o controle social quer dizer direito e dever da sociedade de participar do debate e da decisão sobre a formulação, a execução e a avaliação da política pública do Estado, a partir do acompanhamento da Conaes. Dessa forma, define-se, neste estudo, que controle social tem a ver com a qualidade expressa principalmente nas informações da avaliação disponibilizadas à sociedade. Essa perspectiva de análise coloca em evidência as responsabilidades institucionais com a qualidade da educação superior e a estreita relação do Sinaes com a regulação do Estado.

Cabe ressaltar que induzir ação de controle social não se contrapõe à autonomia das IES, uma vez que essa prerrogativa não pode implicar independência das políticas públicas e da regulação do Estado, ou a desobrigação de prestar contas sobre a forma com que respondem aos interesses públicos e à responsabilidade social de formar os futuros profissionais. Por isso, é indispensável que ocorra a associação da avaliação aos processos de regulação do Estado, sobretudo em IES com autonomia, haja vista que a avaliação tem a intenção de demonstrar para a sociedade a qualidade da educação superior.

Santana (2007) discute a relação entre o papel do Estado e a avaliação, ressaltando o uso do termo qualidade. Para ele, o papel de Estado como avaliador da educação superior

[...] se consolidou com a utilização mais incisiva do termo qualidade na legislação e no discurso oficial sobre ensino superior. A legislação educacional brasileira, no artigo 206 da Constituição e no artigo 4º da LDB, determina que a “garantia de padrão de qualidade” é um dos princípios da educação. Mas [...] não deixa claro o que significa “padrão de qualidade”. Qualidade do quê? Para quê? Para quem? Como? (p. 83).

A necessidade de haver um padrão de qualidade aproxima-se da ideia de um valor médio, um *standard*, um patamar mínimo previamente estabelecido ou resultado esperado. A expressão “padrão de qualidade” vinculada aos instrumentos de avaliação pode deslocar a questão da melhoria da qualidade entendida como reconhecimento dos avanços obtidos na avaliação (desde o ponto de partida até o ponto de chegada de um planejamento), para saber quais são os *standards*, qual a origem, como e quem os definem. Essa classificação de IES e de cursos que atendem ou não ao padrão de qualidade pode estar representada no uso do resultado da avaliação sob a forma de controle da gestão e não da indução da melhoria da qualidade, fato explorado nesta pesquisa.

Apesar de a qualidade ser um tema de relevância no Sinaes, não existe um consenso ou uma concepção única de qualidade, pois esta só pode ser concebida no contexto das relações que se estabelecem na sociedade. Nessa direção, para Dias Sobrinho (2000), a qualidade da educação é “um juízo valorativo que se constrói socialmente. É um atributo ou um conjunto de propriedades que definem uma coisa e a

distinguem das demais, de acordo com julgamentos de valor praticados num determinado meio” (p. 212).

O desafio passa a ser a descrição de elementos, critérios e procedimentos reconhecidos por quem avalia e por quem é avaliado. Por meio da avaliação destacam-se importantes aspectos da vida acadêmica, assim como se pode revelar a existência de uma relação de causa e efeito entre a formação e o desempenho. As condições de acesso à educação superior, por exemplo, pode ser um dos elementos de legitimação do processo histórico de exclusão educacional e que tem sérias implicações na qualidade da educação superior. Não são raras as IES que apresentam como justificativa da obtenção de resultados da avaliação insatisfatórios o baixo desempenho dos estudantes, fruto de um ensino médio considerado “fraco” na visão da IES, como se esse fosse o único ou o mais relevante elemento a ser considerado no processo avaliativo. Essa visão desconsidera as três dimensões de avaliação de um curso, definidas pelo Sinaes (organização didático-pedagógica, corpo docente e infraestrutura) e atribui ao estudante a responsabilidade de ser o produto desse processo.

Sob essa perspectiva, a trajetória da avaliação dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes (2005, 2008 e 2011), objeto da presente pesquisa, contribui para reconhecer: *i*) o padrão de qualidade dos cursos investigados; *ii*) as implicações da política regulatória na qualidade dos cursos; e *iii*) a concepção de avaliação, regulação e qualidade pelos gestores, bem como sua importância na opção de uso dos resultados da avaliação: regular e/ou induzir qualidade.

A análise do processo de avaliação dos cursos e do papel desempenhado em um período de grande expansão da educação superior permitiu perceber a correlação existente entre o modo de produção capitalista e a finalidade da educação. Como política pública, a avaliação pode ter influenciado fortemente as políticas de promoção do aumento da escolaridade obrigatória, de combate ao analfabetismo, de crescimento do ensino médio e a acelerada expansão da educação superior, em especial nas áreas técnicas e tecnológicas. Portanto, convém destacar que as alterações estruturantes do processo educativo e do processo produtivo somente podem ser compreendidas como histórias dependentes, já que o funcionamento de um tende a reproduzir o funcionamento do outro.

Considerando as relações sociais e a construção do trabalho educacional, Frigotto (1989) afirma que as contradições inerentes à sociedade capitalista

[...] é ou pode ser um instrumento de mediação na negação dessas relações sociais de produção. Mais que isto, pode ser um instrumento eficaz na formulação das condições concretas da superação dessas relações sociais que determinam uma separação entre capital e trabalho, trabalho manual e trabalho intelectual, mundo da escola e mundo do trabalho (p. 24).

Dessa forma, o modo de produção capitalista do Estado incorporado ao ambiente educacional pode afastar o diálogo da qualidade na educação superior. Por isso, a concepção de qualidade das IES pode ser um dos obstáculos enfrentados pelo sistema de avaliação. Essa visão acaba por justificar o marco legal estabelecido a partir do Sinaes e as políticas públicas voltadas a ampliar o número de profissionais e promover maior competência para atuar no mercado de trabalho.

Nesse contexto, a organização do sistema de educação pode conduzir a uma atitude reflexiva e crítica sobre as características gerais da gestão do Estado e das IES, perante o desempenho dos cursos de Pedagogia no ciclo avaliativo do Sinaes. Portanto, valendo-se das categorias marxistas *contradição*, *mediação* e *totalidade*, que perpassaram o desenvolvimento deste estudo, a pesquisa analisou de forma dialética as informações dos cursos de Pedagogia em âmbito nacional, buscando perceber a relação existente entre a avaliação e a qualidade.

A dialética situa-se no plano da realidade e no plano histórico, sob a forma de trama de relações contraditórias, conflitantes, de leis de construção, de desenvolvimento e transformação dos fatos. Essa compreensão implica reconhecer a mudança constante da realidade, portanto não impede sua compreensão objetiva, o que pode ocorrer a partir da lógica dialética para se chegar à totalidade e às partes do movimento histórico em todas as contradições que o integram.

Por todo esse movimento dinâmico, a avaliação assume um papel preponderante como política pública e, dessa forma, o Estado não pode ser visto como mero solucionador de problemas, já que o mercado não é, por si só, a fonte deles. Teoricamente, a ação estatal interventora, em particular a ação econômica, dá

sustentação à proposta de um Estado-Avaliador.<sup>40</sup> Nesse contexto, há espaço para uma gestão transformadora que promova a necessária qualidade da educação superior?

Como política de Estado, o Sinaes pode se tornar uma importante ferramenta de gestão para a implementação de reformas educacionais. Corroborando esse pensamento, Dias Sobrinho (2010) tece considerações sobre o sistema de avaliação

Realizando-se como um sistema coerente, a avaliação poderia efetivamente contribuir para o alcance dos objetivos da política de Educação Superior. Por isso, o Sinaes propôs-se como política de Estado, e não simplesmente de um governo, na perspectiva da construção de um sistema. Como política de Estado, o Sinaes deveria ter âmbito nacional e envolver todas as IES, públicas ou privadas, grandes ou pequenas, respeitando o pacto federativo (o regime de colaboração entre o sistema federal e os estaduais), bem como a identidade e as especificidades de cada Instituição. O fato de que parte das IES estaduais e municipais não se submeterem ao regime do Sinaes não anula seu caráter nacional (p. 195).

Com efeito, a avaliação contribuiu no sentido de fazer avançar a educação superior no país. Sobretudo porque, devido à diversidade e à grandiosidade do sistema educacional, os princípios e objetivos constitutivos do Sinaes devem ser perseguidos também pelas IES. Mais um motivo para que a gestão do Estado tenha a avaliação como subsídio para a formulação de ações, programas e políticas, responsáveis por muitas das reformas educacionais que ainda estão por vir. Por meio da avaliação, podem ser produzidas mudanças nos currículos, na concepção de formação, na gestão, na tomada de decisão, nos modelos institucionais, nas estruturas educacionais, nas prioridades e também nas ações de responsabilidade social.

É papel do Estado assegurar uma educação de qualidade. Por esse motivo, a avaliação é um instrumento poderoso não só para valorar o desenvolvimento do sistema educacional, como também para induzir a práticas e fortalecer estratégias e políticas coerentes com os grandes objetivos sociais. É, portanto, essencial pôr em questão e produzir significados sobre a pertinência e a relevância social dos conhecimentos e da

---

<sup>40</sup> Conforme explicitado na introdução deste trabalho, a expressão “Estado-Avaliador” enfatiza uma transição da forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida que conjuga o controle pelo Estado com estratégias de autonomia e autorregulação das instituições educativas.

formação dos estudantes no que se refere aos valores primordiais da vida e às prioridades da sociedade na qual e para a qual são produzidos.

Enfim, esta parte do capítulo pretendeu introduzir o debate sobre a avaliação da educação superior a partir da ação do Estado frente a esse tipo de política. A concepção de Estado foi discutida com base nos pressupostos marxistas e weberianos, constituindo subsídio para a compreensão das ações de gestão no período antes e depois do Sinaes. Nesse contexto, foi importante conhecer as estruturas promovidas pela Reforma do Estado, que deram os contornos institucionais para a implantação da política educacional na qual se situa o objeto desta pesquisa.

Essa aproximação entre o papel do Estado e o modo de gestão tem a ver com as transformações realizadas com o intuito de promover, por meio de uma política estruturada de avaliação (Sinaes), a qualidade na educação superior, favorecendo o desenvolvimento da sociedade. Para tanto, com vistas ao aprofundamento do tema, na parte seguinte, discutem-se os aspectos legais do processo de avaliação, visando dar concretude ao papel do Estado na gestão da educação superior.

### 1.3. ASPECTOS LEGAIS DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Debatida a concepção de Estado e sua relação com a política pública de avaliação da educação superior, busca-se aprofundar, nesta parte do estudo, o conhecimento sobre a legislação da educação superior que subsidia a implementação do Sinaes. Na construção do texto, optou-se por seguir a ordem cronológica dos acontecimentos, situando o contexto histórico dos marcos normativos referentes à avaliação da educação superior. Nesse contexto, a fim de compreender a trajetória da educação superior no Brasil, registra-se que um marco importante sobre qualidade da educação foi ampliado por ocasião da Lei nº 5.540, de 1968, que instituiu a Reforma Universitária.

Segundo Vieira (1982) é conveniente refletir sobre os objetivos pretendidos com uma inovação proposta como, em princípio, se mostrava aquela subjacente aos princípios da referida Reforma. “Ao pretender mudar o sistema educativo, deve o Governo saber por que e para que mudar, do contrário, as alterações propostas correm o risco de não resistirem ao teste da realidade (p. 56)”. Neste sentido, a análise do projeto de Reforma revela um conjunto de propostas acerca de temas bastante atuais: gestão; organização; e atividades-fim: ensino, pesquisa e extensão. Temas que sem dúvida são indutores de qualidade, entretanto, segundo a autora, naquele período não se efetivaram porque “em lugar de criar novas formas, o projeto de reforma contribuiu para a manutenção de padrões conservadores e de uma estrutura de poder autoritária, onde foi diminuta a possibilidade de inovação” (p. 138).

Assim, embora tenha causado muita polêmica devido aos diferentes interesses envolvidos, a Reforma Universitária se constituiu um debate importante para o desenvolvimento da educação superior. Considerando sua característica transformadora, não se poderia esperar que obtivesse muitos consensos em torno do texto produzido. Segundo Saviani (2010), o projeto que originou a Lei nº 5.540/68 buscava atender a dois tipos de demandas contraditórias:

De um lado, a demanda dos jovens estudantes ou postulantes a estudantes universitários e dos professores que reivindicavam a abolição da cátedra, a autonomia universitária e mais verbas e mais vagas para desenvolver pesquisas e ampliar o raio de ação da universidade; de outro lado, a demanda dos grupos ligados ao regime instalado com o golpe militar que buscavam vincular mais fortemente o ensino superior aos mecanismos de mercado e ao projeto político de modernização, em consonância com os requerimentos do capitalismo internacional (p. 24).

Para atendimento a essas demandas, as propostas da Reforma Universitária visavam promover uma mudança na organização das IES, a fim de articular ensino e pesquisa e racionalizar a sua estrutura e o funcionamento.

Analisando as propostas dessa Reforma Universitária, percebeu-se que a intenção desta foi promover a organização acadêmico-administrativa das instituições. Nesse sentido, segundo Fávero (1977), destacaram-se as seguintes propostas:

- a) Organização das universidades sob a forma de autarquia, fundação ou associação, ficando assegurada em qualquer um dos regimes adotados a autonomia universitária;
- b) Estruturação de um primeiro ciclo geral na graduação, com tríplice função: recuperar falhas evidenciadas pelo vestibular, orientar para a escolha das carreiras e proporcionar estudos básicos para ciclos ulteriores;
- c) Substituição do regime seriado pelo de matrícula por disciplina, introduzindo o sistema de créditos;
- d) Expansão do ensino superior, mediante a definição de metas e critérios para um crescimento integrado dos sistemas de ensino;
- e) Atenção à integração e à participação dos estudantes na universidade por meio de efetiva representação nos órgãos acadêmicos e administrativos;
- f) Instituição do sistema departamental (p. 65-66).

No esforço em prover as condições necessárias à viabilização das propostas, foram publicados os Decretos nº 53/1966 e nº 252/1967, que fixaram princípios e normas de organização para as universidades federais e apontaram alterações significativas na Lei de 1968.<sup>41</sup> Esses decretos influenciaram as concepções educacionais que fundamentaram a organização acadêmica, a partir de um conjunto de medidas, ideias e proposições da Reforma Universitária.

Nesse contexto, Dias Sobrinho (2005) define que as “reformas educativas são construções de um quadro legal e burocrático, geralmente proposto por políticos, para responder a determinados problemas e produzir efeitos mais ou menos coerentes com projetos mais amplos de um governo ou de um sistema de poder” (p. 168). Com efeito, no que diz respeito à temática da ampliação e democratização do acesso à educação superior, assistiu-se, na prática, a uma expansão que contrariou o próprio texto do projeto de reforma. O Estado passou a ter a iniciativa privada como parceira na oferta, o

---

<sup>41</sup> O Decreto nº 53/1966 trouxe as seguintes mudanças em relação à lei de 1968: *i*) a proibição da duplicação de meios para fins idênticos; *ii*) a indissociabilidade entre ensino e pesquisa; *iii*) a separação do ensino profissional e da pesquisa em unidades distintas; *iv*) a extinção das faculdades de filosofia, ciências e letras; e *v*) a suspensão das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade dos funcionários públicos das universidades federais. O Decreto nº 252/1967 estabeleceu normas complementares ao Decreto nº 53/1966, que orientou a criação do departamento como a menor fração da estrutura universitária (TRINDADE, 2004).

que potencializou a diferenciação<sup>42</sup> entre o público e o privado e originou a necessidade do acompanhamento da qualidade da educação por meio da avaliação.

Passados quarenta e cinco anos da Reforma Universitária de 1968, esta ainda se encontra em andamento e com propostas não implementadas. Segundo Léda e Mancebo (2009), além das ações e programas, a Reforma de 1968

[...] vem “suavemente” tomando forma através de diversas leis e decretos, aprovados desde a legislatura anterior pelo Congresso Nacional, num processo semelhante ao vivido quando da discussão e implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, p. 50).

Diante dos avanços da legislação, percebeu-se que, embora com modificações, as propostas da Reforma, foram sendo consolidadas nas ações e políticas da educação superior.<sup>43</sup> A forma pela qual se deu a expansão da educação superior desde o período da Reforma torna evidente que a simples ampliação de vagas no setor privado não ofereceu nenhuma garantia para sua democratização.<sup>44</sup> Conforme dados do Censo da Educação Superior/Inep (2012), o acesso à educação superior brasileira continua restrito a, aproximadamente, 18% dos estudantes na faixa etária de 18 a 24 anos, o que contrasta com o alcance das políticas e propostas da Reforma.

Entretanto, a implementação das propostas da Reforma ganhou sentido com as políticas de avaliação que trouxeram um caráter mais pedagógico e de contribuição para a melhoria da qualidade. De acordo com essa concepção e seguindo os eixos da Reforma, a política de avaliação seria a responsável por estabelecer um padrão de qualidade.

---

<sup>42</sup> Essa diferenciação ocorreu a partir de alguns fatores: “Por um lado, insistiu-se no discurso da introdução do ensino pago nas instituições mantidas pelo governo federal, sob o argumento da necessidade de se fazer justiça social. Por outro, favoreceu-se francamente o crescimento do ensino superior privado de modo a que, na prática, a privatização acontecesse por mecanismos não previstos no próprio discurso dos dirigentes da política educacional” (VIEIRA, 1991, p. 157).

<sup>43</sup> De maneira geral, as propostas da Reforma de 1968 foram sintetizadas em ações emergências para a superação da crise da educação superior: *i*) reposição do quadro de professores; *ii*) incorporação do potencial de aposentados e doutores; *iii*) recomposição do quadro de funcionários técnico-administrativos; *iv*) recursos para manutenção; *v*) investimentos; *vi*) pós-graduação. E ações de fortalecimento da autonomia das universidades: *i*) autonomia didático-científica; *ii*) autonomia administrativa; *iii*) autonomia de gestão financeira e patrimonial; *iv*) autonomia participativa e transparente; *v*) autonomia das relações entre as universidades e as fundações de apoio.

<sup>44</sup> De acordo com dados do Censo da Educação Superior/Inep, entre os anos de 1996 a 2006, houve um aumento da oferta de ensino superior no Brasil de 150%, sendo que 64% das vagas foram registradas em IES públicas e 206% em IES privadas.

Nessa direção, a autonomia seria um privilégio a ser conquistado, subordinado a um projeto institucional e vinculado a um processo de autoavaliação e de avaliação externa. Essa perspectiva se coaduna com o Sinaes, objeto de estudo desta pesquisa.

A questão da autonomia institucional expressa no orçamento global da IES foi o ponto central da resistência no meio acadêmico. As resistências associadas a novas formas de controle público imputaram ao MEC a fixação de critérios para a distribuição de recursos com base na avaliação de desempenho e eficiência na aplicação de tais recursos, devendo haver a ampliação de atendimento à população (CUNHA, 1997). Segundo essa concepção, o financiamento público das universidades estaria condicionado à avaliação de desempenho. As IES receberiam um orçamento fixo e outro variável, de acordo com seu desempenho, e deveriam assumir a responsabilidade de geri-lo.

Para viabilizar tal proposta, o MEC elaborou em 1997 um pré-projeto, a fim de iniciar uma consulta para a construção de projeto definitivo de reforma constitucional. Na proposta, a autonomia dependeria de lei complementar e, em acordo com a Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), seria criado um Fundo para a educação superior, com verbas da União destinadas ao financiamento das universidades federais. Entretanto, as dificuldades acabaram por interromper a discussão da proposta. Em 1999, foi lançada mais uma proposta de autonomia destinadas às IES federais, na forma de “contrato de desenvolvimento institucional”. Com muita resistência, esta última proposição também foi retirada de pauta.

O desdobramento da reforma educacional da década de 1990 para a educação superior pública se expressa, segundo Mancebo (2009), por meio de um paradoxo, em que:

A adoção da máxima racionalização de recursos para as instituições federais, com o governo informando para as instituições que “mantém” sobre a necessidade de elevar os níveis de “eficiência” e de responsabilidade social” (expansão da matrícula, dos indicadores da relação professor/aluno), mas contendo gastos com o consumo, equipamentos e obras e com a contratação de pessoal docente e técnico-administrativo, conduziu as instituições federais a viverem a mais drástica política de corte e ajuste de sua história (p. 17, grifos do autor).

Sob o ponto de vista histórico pode ser apreciada, no conjunto desses decretos e normativas interministeriais, a Lei nº 9.192/95, que se refere à escolha de dirigentes das IES federais, e a Lei nº 9.131/95, que cria o ENC para os alunos concluintes dos cursos de graduação. Com o passar do tempo, percebe-se que muitas das orientações previstas pela Reforma Universitária de 1968 se transformaram em políticas e ações do Estado. A própria Constituição Federal de 1988 incorporou várias dessas reivindicações;<sup>45</sup> entretanto, para Vieira (2005), a legislação não foi capaz de deter um sistema marcado pela heterogeneidade:

[...] de um lado, se colocaram as instituições de primeira linha orientadas em sintonia com este padrão: universidades federais, algumas estaduais (de modo especial as paulistas) e particulares. De outro lado, se inseriram as instituições de segunda linha, a grande maioria das quais particulares, somente responsáveis pela oferta de ensino, muitas vezes de baixa qualidade. Embora regido por uma legislação comum, o sistema abrigou diferenciações internas profundas (p. 18).

Nos anos 2000, as ações de expansão da IES da esfera federal ocorreram por meio de mecanismos de gestão gerencial e contratos de gestão, em que as universidades, para obter recursos adicionais para sua manutenção, pactuaram metas com o poder público, a fim de ampliar a oferta de vagas e, em contrapartida, garantir recursos. Essa reforma não rompeu com os pressupostos neoliberais; ao contrário, os aprofundou no âmbito da administração pública, por meio da racionalidade financeira e a adoção de critérios quantitativos para as decisões administrativas.

A questão parece ter se materializado em 2007 com a aprovação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) por meio do Decreto nº 6.096/2007. O Reuni possibilitou a ampliação das condições de autonomia financeira das IES, ao mesmo tempo que induziu a expansão via criação de novos cursos. Devido à necessidade da expansão na rede pública, o tempo foi insuficiente para o planejamento da oferta e muitos foram os problemas de estruturação.

---

<sup>45</sup> A CF/1988 consagrou a autonomia universitária, estabeleceu a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; garantiu a gratuidade nos estabelecimentos oficiais; assegurou o ingresso por concurso público e o regime jurídico único.

Essa situação gerou, de certa forma, uma desarticulação dos processos de regulação e avaliação, pois os novos cursos iniciaram o funcionamento quando ainda não reuniam as condições necessárias que expressassem qualidade para uma avaliação satisfatória nos prazos previstos dos atos regulatórios de reconhecimento e renovação de reconhecimento.

E assim, com o objetivo de construir um projeto de reforma para a educação superior, realizaram-se debates que culminaram em quatro anteprojetos de Lei da Reforma da Educação Superior.<sup>46</sup> A proposta original de autoria do MEC foi debatida internamente no governo e encaminhada ao Congresso Nacional na sua terceira versão para aprovação. Segundo Nogueira (2008), é preciso estar atento para o fato de que documento encaminhado pelo executivo ao legislativo

[...] não foi a última versão resultante dos debates entre o governo e a sociedade civil, ou seja, a terceira versão do Anteprojeto de Lei da reforma. O Projeto de Lei difere da terceira versão do Anteprojeto de Lei em vários aspectos, apresentando tanto inclusões quanto exclusões consideráveis de temas (p. 64).

No Projeto de Lei nº 7.200/2006, o processo de avaliação passou a ganhar maior visibilidade. Entretanto, diante da impossibilidade de aprová-lo, no que se refere à política de avaliação da educação superior, instituída na Lei nº 10.861/2004, foi publicado o Decreto nº 5.773/2006, a Portaria nº 40/2007 e os instrumentos de avaliação, por meio dos quais foram introduzidos na sistemática avaliativa vários critérios que haviam sido contemplados pelo Projeto de Lei da Reforma Universitária.

A Reforma se caracterizou, portanto, pela expansão da educação superior brasileira e pela ampliação das competências das IES. Além das atividades de ensino, incluíram-se as de pesquisa e extensão, aliadas a fatores de mudanças em relação à qualidade. Ganhou relevância também, no projeto de reforma da educação superior, a discussão sobre o financiamento das instituições públicas. O tema se destacou pela implantação de formas adicionais para garantir verbas de custeio e de capital necessárias ao bom funcionamento das IES, entretanto, ainda insuficientes devido à expansão

---

<sup>46</sup> A primeira versão tinha 35 páginas, a segunda 23, a terceira 57 e a quarta 23 páginas e referências a outras leis, entre elas, as da criação do Prouni e do Enade, a Lei de Inovação Tecnológica, o Decreto das Fundações e a Universidade Nova.

ocorrida de forma concomitante à sua implantação. Essa questão permanece em discussão, a fim de estabelecer uma referência de qualidade baseada nas avaliações para compor a matriz orçamentária das IES públicas. Para Dourado (2008), destaca-se nessas políticas uma rediscussão da função social da educação superior, pois são

[...] sinalizações mais efetivas no tocante ao financiamento do ensino público, expansão das instituições federais (que associadas à reforma e a outros dispositivos legais – decretos, portarias, resoluções – vem se efetivado por meio de criação de novas Universidades Federais, transformação de Cefets em Ifets, criação de novos cursos, expansão por meio da modalidade educação a distância e, mais recentemente, pela edição do Reuni), ênfase no Plano de Desenvolvimento Institucional e nos processos de avaliação (implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes), entre outros (p. 21).

Sob a égide da compreensão da educação como um bem público, o Sinaes tornou-se necessário para a promoção da qualidade da educação superior, com a perspectiva de maior articulação da avaliação, da supervisão e da regulação. O Art. 1º do Decreto nº 5.773/2006 dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e de cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino: “§ 1º A regulação será realizada por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de educação superior e de cursos de graduação e sequenciais; § 2º A supervisão será realizada a fim de zelar pela conformidade da oferta de educação superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável; § 3º A avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade” (BRASIL, 2006).

A finalidade era ampliar a autonomia<sup>47</sup> com o respectivo acompanhamento do Estado, para subsidiar os atos de credenciamento e recredenciamento das IES. Portanto, para analisar a educação superior a partir das políticas governamentais, deve-se

---

<sup>47</sup> De acordo com a autonomia das universidades ou a prerrogativa de autonomia concedida pelo Estado, devido ao resultado satisfatório no Índice Geral de Cursos (IGC) dos centros universitários e faculdades, os cursos podem ser dispensados da avaliação *in loco* para fins de autorização. Entretanto, quando avaliados para o ato seguinte de reconhecimento dos cursos, alguns podem apresentar estruturas ainda em implantação e sem condições de qualidade, podendo comprometer a formação dos estudantes matriculados ou já formados na IES.

ultrapassar a etapa de descrição dos fatos e contextualizar as práticas. Somente com essa análise, poderiam se revelar elementos presentes nos discursos e documentos que proclamam o crescimento da educação superior pública em todo país, em prol da justiça social e sem a necessária contrapartida financeira que acaba por comprometer a qualidade da educação superior e das funções por ela desenvolvidas.

Reconhecendo a abrangência do processo de avaliação da educação superior e seu fortalecimento como uma política pública sob a responsabilidade do Estado, a Constituição Federal (CF), em seu artigo 206, fixa os princípios do ensino, entre os quais prevê, no inciso VII, a “garantia do padrão de qualidade” (BRASIL, 1988). De forma complementar, no artigo 205, estabelece a educação como

[...] direito de todos e dever do Estado e da família será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Ao instituir a garantia do princípio à educação como dever do Estado, a CF/1988, no seu artigo 209, se refere às condições que devem ser atendidas pela iniciativa privada para a oferta da educação superior: “I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo poder público”. O artigo 213 da CF/1988 diferencia as escolas não lucrativas das estritamente privadas, quais sejam: as comunitárias, filantrópicas e confessionais.<sup>48</sup> As escolas privadas com fins lucrativos são reguladas por acordos entre as partes, baseados no sistema contratual de mercado, respeitadas as normas gerais da educação nacional e sob a condição de funcionar com autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.

Com essa iniciativa por parte do Estado, parece não restar dúvidas quanto à importância da avaliação da educação superior. A CF/1988 afirma o dever do Estado em realizar a avaliação da qualidade da educação ofertada pelas IES públicas e privadas.

---

<sup>48</sup> O artigo 213 da CF/1988 prevê que “os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, desde que: I) comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II) assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades” (BRASIL, 1988).

Nesse entendimento, a Carta Magna expressa a responsabilidade do MEC com a avaliação e fortalece o Sinaes como política pública. Entretanto, o que se discute é se, de fato, o Sinaes tem sido interpretado dessa forma pela gestão do Estado e das IES ou se tem servido apenas como legitimação da intenção do Estado de controlar a oferta da educação superior.

De modo complementar, o artigo 9º da LDBEN nº 9.394/1996 explicita a finalidade da avaliação do sistema educacional brasileiro e as atribuições da União:

[...]

V – coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VIII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino (BRASIL, 1996).

Esse dispositivo legal ratifica as competências da União expressas na Constituição Federal (BRASIL, 1988), a partir da compreensão da educação como direito social. A Lei cria, portanto, a vinculação entre o processo avaliativo e o processo regulatório, indicando a realização de exames para aferir o desempenho dos estudantes em todos os níveis de ensino. Essa parece ser a origem, na educação superior, do Exame Nacional de Cursos (ENC), também chamado de “Provão”, realizado entre os anos de 1996 a 2003.

Na sequência das disposições legais, o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 10.172/2001, em relação à educação superior, definiu no artigo 4º: “A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2001). Com esse dispositivo, depois de três anos de vigência do PNE, justifica-se a proposta de criação do Sinaes, por determinação da LDBEN, nos termos do artigo 9º, inciso VIII (BRASIL, 1996).

Dias Sobrinho (2010) valoriza nessas ações e estratégias a intenção de promover a qualidade da educação via políticas públicas de aprimoramento do sistema educacional brasileiro:

É justo reconhecer as iniciativas que o governo brasileiro vem empreendendo para expandir o setor público federal, seja pela criação de novas instituições e extensão de *campi* fora da sede, pela implantação de cursos tecnológicos, seja pela criação de vagas prioritariamente para estudantes de baixa renda, especialmente os afrodescendentes e oriundos da rede pública (p. 1.236).

O PNE (2001-2010) buscava articular a ação das três esferas governamentais em prol da continuidade das políticas educacionais, visando à expansão e à melhoria da educação no país. Segundo Moreira e Todescat (2008), por meio do PNE, o MEC

[...] estabelece prioridades que contemplam a diminuição das desigualdades sociais e regionais, a universalização da formação escolar mínima compatível com as necessidades da sociedade democrática moderna, a elevação global do nível de escolaridade da população e a melhoria geral da qualidade do ensino, baseado numa nova pedagogia do sucesso escolar (p. 13).

Passado o período de implementação do PNE (2001-2010), e com base debate promovido na Conferência Nacional de Educação (Conae),<sup>49</sup> construiu-se um amplo diagnóstico da educação nacional, que balizou a proposta do PNE para os próximos dez anos. Sem dúvida, a Conferência constituiu-se um fato social e político que aglutinou todas as expressões da educação brasileira. Entre os seus resultados, destaca-se a evolução da comissão organizadora da Conae à condição de Fórum Nacional de

---

<sup>49</sup> A Conae/2010 se fundamentou nas seguintes premissas: a) universalização da educação básica pública, por meio do acesso e permanência na instituição educacional; b) expansão da oferta da educação superior, sobretudo a pública, por meio da ampliação do acesso e permanência na instituição educacional; c) garantia de padrão de qualidade em todas as instituições de ensino, por meio do domínio de saberes, habilidades e atitudes necessários ao desenvolvimento do cidadão, bem como da oferta dos insumos próprios a cada nível, etapa e modalidade do ensino; d) gratuidade do ensino para o estudante em qualquer nível, etapa ou modalidade da educação, nos estabelecimentos públicos oficiais; e) gestão democrática da educação e controle social da educação; f) respeito e atendimento às diversidades étnicas, religiosas, econômicas e culturais; g) excelência na formação e na valorização dos profissionais da educação; h) financiamento público das instituições públicas (CONAE, 2010).

Educação,<sup>50</sup> instituído pela Portaria nº 1.407, de 17 de dezembro de 2010, e o Projeto de Lei nº 8.035/2010, que fixa as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2011 a 2020.

Foram muitos os embates travados entre representantes de entidades da sociedade civil, governo e parlamentares para aprovar o novo PNE, que deveria estar vigorando desde 2011, logo depois de expirar o plano decenal anterior. Depois de disputas entre Câmara dos Deputados e Senado, que apresentavam versões diferentes para o projeto, depois de quatro anos de discussão no Congresso Nacional, foi sancionada, em 25 de junho de 2014, a Lei nº 13.005/14, que aprova o texto do PNE (2014-2024). Do seu artigo 2º, extraem-se as seguintes diretrizes:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – superação das desigualdades educacionais;
- IV – melhoria da qualidade do ensino;
- V – formação para o trabalho;
- VI – promoção da sustentabilidade socioambiental;
- VII – promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto;
- IX – valorização dos profissionais da educação; e
- X – difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e à gestão democrática da educação (BRASIL, 2014).

Além do financiamento, o novo PNE (2014-2024) considera a formação dos professores, a remuneração e a valorização da carreira como questões centrais para o cumprimento das demais metas. No que se refere à educação superior, são discutidas no PNE as Metas 12, 13 e 14, que evidenciam o esforço pela melhoria da qualidade e também certo antagonismo em relação às suas metas.

*i)* Meta 12: “Elevar, de forma qualificada, a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos” (BRASIL, 2014). Esta Meta representa um desafio, já que reconhece o potencial substancial de crescimento do acesso à educação superior. O Brasil apresenta um

---

<sup>50</sup> O Fórum, de caráter permanente, tinha a finalidade de coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações e promover as articulações necessárias entre os fóruns de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

panorama em que 23% das matrículas são de instituições públicas, enquanto os outros 77%, de instituições privadas. Nessa realidade, a taxa de escolarização já ajustada, considerando não só as matrículas de 18 a 24 anos, no caso da taxa líquida, mas considerando aqueles estudantes de 18 a 24 anos que já estão formados, tem-se 18,8%. Para aumentar a taxa líquida de matrículas na educação superior, levando-se em conta as projeções relativas ao tamanho da população brasileira traçadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), será necessário, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), que cerca de quatro milhões desses jovens tenham ingressado ou concluído esse nível de ensino em 2020.

ii) Meta 13: “Elevar, de forma consistente e duradoura, a qualidade da educação superior, pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo 35% doutores” (BRASIL, 2014).<sup>51</sup> A meta 13 associa a melhoria da qualidade à participação de mestres e doutores na educação superior. Ressalta-se que o país tem, segundo os dados do Censo da Educação Superior/2012, 70,2% de mestres e doutores na educação superior. Essa Meta guarda relação com a proposta da avaliação do Sinaes, pois a proporção de titulação de doutores e mestres na educação superior se caracteriza como um indicador do instrumento de avaliação e insumo do indicador de qualidade da educação superior, o CPC. O aumento do percentual de docentes com qualificação em nível de pós-graduação pressupõe atender à prerrogativa do Sinaes e consequente melhoria de qualidade.

---

<sup>51</sup> A Meta 13 depende das estratégias da política de avaliação: 1) Aprofundar e aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão; 2) Ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade, de modo a que mais estudantes, de mais áreas, sejam avaliados no que diz respeito à aprendizagem resultante da graduação; 3) Induzir processo contínuo de autoavaliação das instituições superiores, fortalecendo a participação das comissões próprias de avaliação, bem como a aplicação de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a qualificação e a dedicação do corpo docente; 4) Induzir à melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Conaes, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das competências necessárias a conduzir o processo de aprendizagem de seus futuros alunos, combinando formação geral e prática didática; 5) Elevar o padrão de qualidade das universidades, direcionando sua atividade de modo que realizem, efetivamente, pesquisa institucionalizada, na forma de programas de pós-graduação *stricto sensu*; 6) Substituir o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade, aplicado ao final do primeiro ano do curso de graduação pelo Exame Nacional do Ensino Médio – Enem, a fim de apurar o valor agregado dos cursos de graduação; 7) Fomentar a formação de consórcios entre universidades públicas de educação superior com vistas a potencializar a atuação regional, inclusive por meio de plano de desenvolvimento institucional integrado, assegurando maior visibilidade nacional e internacional às atividades de ensino, pesquisa e extensão.

iii) Meta 14: “Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* de modo a alcançar a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores” (BRASIL, 2014). O Brasil apresentou um crescimento importante nos últimos dez anos, no que diz respeito ao aumento do número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, alcançando em 2012, segundo coleta Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a marca de 47 mil mestres e 13 mil doutores. A Meta 14 requer maior articulação entre os órgãos federais e estaduais para garantir que os estudantes concluam os estudos, bem como um maior número deles seja estimulado a ingressar na carreira acadêmico-científica. Além disso, exige o crescimento do investimento dos setores públicos e do setor empresarial na pós-graduação, aplicando recursos em treinamento e capacitação de mestres e doutores.

Sob esse cenário, para o alcance das três Metas do PNE (2014-2024) e suas respectivas estratégias voltadas a melhorar a qualidade da educação superior, requer-se/é preciso, primeiro, a realização da Meta 14, proporcionando um contingente de professores com mestrado e doutorado. A Meta 14 poderá levar ao sucesso da Meta 13, obtendo bons resultados nas ações de avaliação e, conseqüentemente, poder-se-á alcançar a Meta 12, com a expansão do número de vagas nos cursos de graduação com a garantia de qualidade da oferta da educação superior.

Em uma análise crítico-propositiva do PNE (2014-2024), Dourado (2014) esclarece que o entendimento da educação em articulação com o conjunto das demais políticas é fundamental para que ela ocorra enquanto política de Estado. Para o autor, “repensar a educação no Estado Brasileiro é fortalecer a sociedade civil, política e social” (p. 55).

Entendida como política pública, a avaliação é uma das iniciativas para assegurar a qualidade da educação, visando ao processo nacional de avaliação das IES, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes. Dessa forma, o Sinaes ganha centralidade no processo de implantação de políticas e a sua concretização, por ato legal em 2004, denota a importância da sua institucionalização nas políticas de educação superior.

Conforme o documento institucional sobre o Sinaes (INEP. 2009),<sup>52</sup> utilizado para informação à comunidade acadêmica sobre a organização do sistema de educação superior em âmbito nacional, a avaliação visa promover 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 (p. 151).

Nessa perspectiva, o Sinaes tem representatividade nacional, e todas as IES do sistema federal de ensino, independentemente da categoria administrativa ou organização acadêmica, devem participar, para fins de acompanhamento, da qualidade da educação superior ofertada no país. Segundo a LDBEN no seu Art. 16, o sistema federal de ensino compreende: “I – as instituições de ensino mantidas pela União; II – as instituições de educação superior, criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos federais de educação” (BRASIL, 1996).

Com esse ordenamento, a LDBEN vinculou a esse sistema as instituições de educação superior, criadas e mantidas pela iniciativa privada, e aos sistemas estaduais de ensino as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público (artigo 17, inciso II). Essa interpretação da lei tem fundamento em seu artigo 19, que classifica as instituições por categoria administrativa.<sup>53</sup>

A LDBEN esclareceu, ainda, no artigo 54, que: “As Universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal” (BRASIL, 1996).

---

<sup>52</sup> O documento elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) contém o histórico da implantação do Sinaes, servindo de fonte de estudos e pesquisas na área da avaliação da educação superior. Essa publicação institucional reúne o marco legal e as orientações técnicas do Sinaes (INEP, 2009).

<sup>53</sup> As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas: I – públicas, assim entendidas, as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; II – privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado (BRASIL, 1996).

Verifica-se, então, que as IES mantidas pelo poder público estadual ou municipal são submetidas à regulação do respectivo Poder Público, recebendo destes os devidos estatutos jurídicos especiais, incluindo planos de carreira e regime de pessoal.

Essa parece ser uma especificação legal referente aos propósitos da regulação da educação superior, entretanto não se questiona nessa norma o papel da avaliação da qualidade como dever do Estado, preconizado no artigo 206 pela própria CF/1988. Nessa compreensão, os processos de avaliação e regulação são entendidos como dependentes entre si: se cabe ao Poder Público fazer a regulação, também cabe conduzir os processos de avaliação. Para afirmar essa integração e definir a responsabilidade de cada processo, dois anos depois da sanção da lei que estabeleceu o Sinaes, foi promulgado o Decreto nº 5.773/2006, que explicita procedimentos para atender às funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições e dos cursos de graduação.

Segundo o Decreto, a regulação se realiza “por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições e cursos”; a supervisão, com a finalidade de “zelar pela conformidade da oferta de educação superior com a legislação aplicável”. E a avaliação como “referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior”, para promover a melhoria de qualidade (BRASIL, 2006).

Com esse texto, a norma explicita o significado de cada um dos processos, inclusive a interdependência entre eles. Ao mesmo tempo, estabelece a aproximação com a avaliação, a regulação e a supervisão, com vistas à construção de uma educação superior de qualidade e à necessidade de maior articulação da gestão do MEC e Inep com as IES e demais agentes envolvidos no processo.

Com base no texto da legislação, embora pareça estar definida a relação entre avaliação e regulação, muitas vezes, essa relação pode estar sendo confundida na atuação estatal, pois, a depender do uso dos resultados da avaliação, essa relação pode ser mais ou menos intensa. Por exemplo: se a avaliação for concebida na forma de controle do Estado, estará com um nível muito grande de dependência; entretanto, se a avaliação for aplicada no seu aspecto formativo, pode ser concebida em momentos distintos e interdependentes, e quase sempre com a avaliação antecedendo a regulação, a fim de subsidiá-la nos seus atos autorizativos.

Nessa configuração, se os processos de avaliação e regulação são conceituados como independentes e complementares, e se o primeiro serve como subsídio ao segundo, o dispositivo legal deveria ser aplicado a todas as IES e aos cursos (mesmo aquelas sob a jurisdição do Poder Público estadual, do Distrito Federal ou municipal), integrando o processo nacional de avaliação, para assegurar a qualidade. À luz dessa diretriz, não poderia ficar apenas o processo de regulação sob a responsabilidade do Poder Público, o qual a IES representa? Dessa forma, a avaliação dos cursos pelo Sinaes seria universal e os resultados subsidiariam os processos de regulação nos níveis federal, estadual e municipal.

Entretanto, essa definição de competências regulatórias, ou mesmo de poder, fica clara na forma descrita na Portaria Normativa nº 40/2007, republicada em 2010, que prevê a participação de todas as IES no Sinaes, porém destaca a responsabilidade dos sistemas estaduais:

Art. 61-L A realização de avaliações no sistema nacional não elide as atribuições de regulação e supervisão das instituições e cursos superiores, que permanecerão no âmbito das autoridades do sistema estadual ou do Distrito Federal, observados os limites de sua competência territorial (BRASIL, 2010).

Com essa referência, a participação no Sinaes ficou sendo opcional aos Estados que podem, segundo seu interesse, firmar acordos de cooperação<sup>54</sup> com o Inep e a Conaes. A norma dispõe, ainda, que na ausência de acordo de cooperação, as IES poderão submeter-se à avaliação no sistema nacional voluntariamente, por adesão.<sup>55</sup> Nota-se que a adesão das IES ao Sinaes, mesmo que em parte dos seus instrumentos, tem se constituído sem acordo formal do Estado. É cada vez maior o número de IES que participam do Enade, por critérios próprios, para reflexão interna.

Nesse aspecto, ressaltam-se outras motivações externas para a participação dos cursos das IES estaduais no Enade. A Deliberação do Conselho Estadual de Educação

---

<sup>54</sup> A cooperação com os sistemas de ensino superior dos Estados e do Distrito Federal, para os processos de avaliação de instituições e cursos, no âmbito do Sinaes, com base no artigo 1º, § 2º da Lei nº 10.861, de 2004, será realizada nos termos desta Portaria Normativa (Art. 61-I da Portaria Normativa nº 40/2007, republicada em 29 de dezembro de 2010) (BRASIL, 2010).

<sup>55</sup> A adesão da instituição do sistema estadual ou do Distrito Federal ao Sinaes implica a avaliação institucional e a avaliação de todos os cursos da instituição. Na hipótese de denúncia do acordo de cooperação, as instituições do sistema estadual ou do Distrito Federal que o desejarem poderão permanecer submetidas às avaliações do Sinaes, na forma do *caput* (§1º e §3º do Art. 61-M da Portaria Normativa nº 40/2007, republicada em 29 de dezembro de 2010) (BRASIL, 2010).

de São Paulo (CEE nº 99/2010) dispõe sobre o uso dos resultados do Enade para subsidiar a decisão sobre a renovação do reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por IES vinculadas àquele Conselho. Essa condição pode ser caracterizada como uma dessas formas de incentivo.

Segundo a Deliberação CEE nº 99/2010 no seu artigo 10, a Renovação do Reconhecimento será solicitada pela IES ao Conselho Estadual de Educação, no primeiro trimestre do último ano da validade do Reconhecimento do Curso, com a seguinte orientação:

[...]

§ 2º – Cursos com avaliação igual ou superior a 4 no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) [sic], terão prorrogado o seu Reconhecimento enquanto perdurar esse desempenho.

§ 3º – Na divulgação dos resultados do ENADE [sic], a cada ano, a Câmara de Educação Superior listará os Cursos das Instituições ligadas ao CEE-SP. que atendem ao disposto no parágrafo anterior, para fins de expedição de ato próprio da Presidência do Conselho que efetive a prorrogação de Reconhecimento de cada Curso (CEE/SP. 2010).

A disposição do CEE/SP em utilizar o resultado do Enade para subsidiar os atos regulatórios acaba por admitir que o Sinaes, tendo alcance para subsidiar a política de regulação nacional, ganha a confiança dos sistemas estaduais. Nesse caso, o uso dos resultados da avaliação do Sinaes para a regulação dos sistemas estaduais, mesmo que acrescidos de critérios próprios no âmbito de cada esfera estatal (estadual, municipal, federal e do Distrito Federal), legitima a participação dos Estados no processo nacional de avaliação.

Em que pese o uso de apenas os resultados do Enade para regular, sabe-se que o uso dos demais instrumentos de avaliação do Sinaes é, muitas vezes, questionado pelos conselhos estaduais que justificam a não adesão integral pela necessidade de terem maior confiança na designação dos avaliadores locais para compor as Comissões *in loco*. Essa confiança está atrelada à necessidade de indicação do profissional pelos gestores do sistema. Entretanto, essa situação é superada pelo disposto no Art. 17, subseção II, da Portaria nº 40/2007, na atual redação, que trata dos avaliadores e dos instrumentos de avaliação. Essa subseção orienta a gestão do Banco de Avaliadores do

Sinaes (BASIS)<sup>56</sup> e regulamenta a seleção, a capacitação e a designação dos avaliadores com critérios aleatórios e sistêmicos, para garantir transparência e fidedignidade ao processo. A utilização do Sistema e-MEC<sup>57</sup> na gestão do BASIS visa garantir o estabelecimento de critérios a fim de gerar a confiança no processo de avaliação.

Considerados os avanços na operacionalização do Sinaes, coexistem críticas positivas e negativas ao modelo de avaliação. As críticas negativas são motivadas principalmente por ser um sistema de avaliação coordenado pelo Estado, com forte representatividade pública, o que faz com que a iniciativa privada desconsidere os esforços de melhoria do sistema para a garantia de qualidade pública e privada. Em uma dessas críticas, Schwartzman (2011) argumenta sobre a necessidade de retirar a avaliação do MEC e colocá-la em uma ou mais agências reguladoras independentes<sup>58</sup> constituídas com legitimidade:

Para um país como o Brasil, com a pluralidade de cursos e instituições que existem, poderia haver espaço para a criação de diversas agências de avaliação, de tipo regional e temática, e que possam inclusive competir entre si por reconhecimento e pela adesão das instituições e cursos a seus procedimentos (p. 1).

---

<sup>56</sup> O BASIS foi regulamentado pela Portaria nº 1.027, de 15 de maio de 2006. Foi revogado pela Portaria Normativa nº 40/2007, com redação consolidada pelo DOU de 29/12/2010. No artigo 2º da referida Portaria, define-se o BASIS como um cadastro nacional e único de avaliadores para a constituição das comissões de avaliação *in loco*: “§ 1º O funcionamento do BASIS obedecerá aos seguintes princípios: I – legalidade; II – impessoalidade; III – moralidade; IV – publicidade e transparência; V – eficiência e economicidade; VI – segurança jurídica; VII – interesse público; VIII – melhoria da qualidade da educação superior, IX – os compromissos, as responsabilidades sociais e a missão pública das instituições de educação superior; e X – o respeito à identidade e à diversidade das instituições de educação superior e dos cursos superiores”. Estabelece, ainda, os critérios para inscrição e seleção dos avaliadores no sistema e-MEC (BRASIL, 2006, 2010).

<sup>57</sup> O Sistema e-MEC é uma ferramenta que permite ao Inep implementar critérios de designação segundo os perfis de avaliadores necessários a cada processo de avaliação e de modo automático, fazendo uma escolha aleatória dos perfis de avaliadores para a participação nas comissões *in loco*. Além de ser uma fonte de consulta de dados sobre instituições de educação superior e seus cursos, o Cadastro e-MEC informa dados da situação de regulação das instituições e dos cursos por elas oferecidos, endereços de oferta e indicadores de qualidade obtidos nas avaliações do MEC (BRASIL, 2010).

<sup>58</sup> O modelo de regulação por meio de agências reguladoras independentes, que sucedeu a privatização das estatais prestadoras de serviços públicos no Brasil, previu determinadas características institucionais aos entes reguladores, particularmente independência política e especialização técnica, visando prover um ambiente propício à atração de investimentos (GOMES, 2006).

Sabe-se que em outros países, com organização, estruturas e dimensões regionais diferentes das do Brasil, existem agências independentes responsáveis pela avaliação da educação superior; todavia, o assunto requer mais do que uma simples importação de modelos. Em Portugal, por exemplo, o fato de o empregador principal ter deixado de ser o Estado permitiu descartar a avaliação da função de controle e substituir essa função pela função de supervisão do Estado-Avaliador. No Brasil, considerando que 88% das IES são privadas, segundo o Censo da Educação Superior (INEP. 2012), o modelo do Estado-Avaliador se desenvolve pelo uso da avaliação como elemento da regulação. Há, portanto, necessidade de uma reflexão sobre essa relação, partindo da análise das tendências da gestão do Estado e do movimento da política de avaliação da educação superior aplicada à gestão das IES.

Ressalvadas as diferenças do sistema brasileiro em relação às experiências de outros países, o modelo de supervisão do Estado resulta do reconhecimento, da dificuldade e da ineficiência da realização do controle *a priori*. A esse reconhecimento de um sistema de educação superior que se massificou e que está em constante mutação associou-se a ideia de competição “tipo mercado”, que levaria as instituições a terem um comportamento mais eficaz e a responderem melhor às demandas da sociedade (NEAVE, 2001).

Contestando a lógica que surge na proposta de criação de agências reguladoras independentes ou mesmo nas práticas de avaliação com foco na regulação, afirma-se a concepção de avaliação da educação superior como uma política pública que orienta a qualidade da educação superior no Brasil. Juntamente com os dispositivos legais pertinentes à avaliação, a implementação do Sinaes indica a necessidade de um planejamento estatal para acompanhar o desenvolvimento da educação, o que se tornaria inviável, caso o Brasil adotasse a forma descentralizada de gestão dos processos de avaliação.

Nesse contexto, a criação de agências reguladoras independentes diverge da proposta do Sinaes, que atribui ao Estado o papel de avaliar a qualidade da educação superior sob a perspectiva formativa e emancipatória, e que poderia instaurar no país um processo de desconsideração de seu marco legal. Entretanto, para sua consolidação, o

Sinaes necessita realizar uma meta-avaliação que possibilite demonstrar a efetividade do sistema de avaliação da educação superior no Brasil e do modelo que o caracteriza.

Esse debate acende uma discussão importante acerca dos interesses e das finalidades da avaliação. Quais os benefícios de serem descentralizados os processos de avaliação da educação superior e, mais ainda, de desresponsabilizar o Estado pelo dever constitucional de zelar pela qualidade da educação, ou então, de transferir a competência da avaliação para agências independentes, de caráter privado? Haveria uma meta-avaliação do Sinaes que indicasse a necessidade de mudança na sua forma de implementação dos processos avaliativos? Qual a contribuição que esse novo modelo de gestão da avaliação traria para a qualidade da educação superior do país?

Em resposta a esses questionamentos, posto que o Sinaes é desenvolvido de modo centralizado pela gestão do Estado, mas com instâncias de participação bem definidas, as críticas positivas da sua implementação dizem respeito à forte presença do marco legal na constituição de todos os elementos e procedimentos de avaliação e, conseqüentemente, a uma gestão compartilhada entre o Estado e os atores envolvidos.

Pode-se destacar, ainda, a isenção e a objetividade dos avaliadores externos que, pelo conhecimento e *expertise* na área avaliada e por não se encontrarem diretamente implicados com o processo, têm condições de aferir à qualidade do curso e da IES. É relevante, ainda, o princípio formativo e processual da avaliação. O processo sistemático e contínuo de análise de gestão, funcionamento e desempenho de programas e projetos, possibilita uma avaliação situacional e uma intervenção oportuna para corrigir ou confirmar ações da gestão da IES e do Estado.

Essas e outras questões perpassam o estudo em tela. Por se tratar de um sistema que conjuga a avaliação de estudantes, de cursos e de IES, o estudo dos resultados de todos os elementos da avaliação dos cursos de Pedagogia é fundamental. A realização dessa análise conjunta indica caminhos possíveis de operacionalização da avaliação com a finalidade indutora de qualidade. Ao contrário da avaliação subjugada à política de regulação da educação superior, que se mostra associada às finalidades de controle da qualidade.

Do ponto de vista do Estado, a avaliação é vista como uma estratégia útil para a gestão. A centralidade da avaliação do Enade pela regulação da educação superior

parece buscar a recomposição do poder político e operacional do Estado e é vista como uma estratégia de garantia da qualidade. Além disso, representa uma forma de uso do resultado da avaliação pela gestão que promove o desenvolvimento da área social, aqui representada pelas demandas de ampliação do acesso à educação superior via expansão das IES e dos cursos de graduação.

Nessa perspectiva, para ter viabilidade como objeto da regulação nacional, é necessário que se tenha um sistema de informações educacionais conjugado ao Sinaes. Os elementos da avaliação são, então, considerados uma ferramenta importante para a melhoria da gestão da educação superior no país. A gestão do Estado, sob essa ótica, ocorre por meio do exercício de supervisão, que implica capacidade de coordenação, liderança e credibilidade. Esse modelo de supervisão caracteriza-se por possuir uma baixa intervenção nas decisões diárias das instituições, pois estas possuem uma autonomia ampla, e o governo centra-se numa atividade de dirigir, supervisionar e avaliar as “*performances*” das instituições numa fase posterior (AMARAL; MAGALHÃES, 1999).

Ao fixar as normas de organização e funcionamento do sistema federal de ensino e o seu fiel cumprimento, o poder público exerce sua função de controle. Portanto, no processo de regulação, estão envolvidas as dimensões normativa, verificadora e controladora. Na primeira dimensão, a normativa, se estabelece o contexto e as condições gerais nas quais serão desenvolvidas as outras duas. Nesse sentido, o peso da dimensão normativa é intenso, pois determina a realização dos processos de verificação e controle. Em contraposição às dimensões do processo de regulação, figuram as da avaliação (diagnóstica, formativa e emancipatória). Segundo Martins, 2005:

A verificação e controle são insuficientes para assegurar a qualidade ou fomentar a sua melhoria permanente. Para tanto, é necessária a existência de avaliação contínua que considere a totalidade das dimensões envolvidas nas IES, dos seus programas e cursos de formação, bem como das demais atividades por ela desenvolvidas (p. 42).

Essa definição aponta para mudanças significativas nas atribuições do Estado, quais sejam: *i*) investir em políticas de acompanhamento do processo de gestão da

educação superior; *ii*) realizar ações de supervisão e orientação para a melhoria no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e no Projeto Pedagógico do Curso (PPC) e na ação institucional da IES; e para complementar, *iii*) analisar os aspectos da avaliação interna e externa (relatórios de autoavaliação e avaliação de estudantes, de cursos e de instituições).

É relevante destacar nas políticas de acompanhamento do Estado a publicação da Portaria nº 1.006, de 10 de agosto de 2012, que cria o Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Pares). Para executar o programa foi instituído o Conselho Consultivo do Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior (CC-Pares). Segundo a Portaria: “a coordenação, supervisão e execução do Pares caberá à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação – Seres” (BRASIL, 2012).

Ratificando a estruturação de um Estado-Avaliador que se legitima nos seus aspectos legais, o Decreto nº 5.773/2006 foi alterado pelo Decreto nº 8.142, de 21 de novembro de 2013, após discussão no CC-Pares. Essa alteração permitiu o credenciamento de “unidades acadêmicas”<sup>59</sup> e a abertura de cursos em áreas estratégicas, em caráter extraordinário, inclusive com a prerrogativa de dispensa da avaliação *in loco*, com base na avaliação da unidade-sede.

O referido Decreto exclui do seu texto o período para a protocolização do pedido de reconhecimento e direciona o estabelecimento desses prazos para a Portaria própria do MEC. Para consecução do disposto na norma, em 25 de novembro de 2013, foi publicada a Portaria Normativa nº 24,<sup>60</sup> que altera a Portaria Normativa MEC nº 40, de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010, com nova redação no seu Art. 30-A: “A instituição deverá protocolar pedido de reconhecimento de curso no período compreendido entre metade do prazo previsto para a integralização de sua carga horária e setenta e cinco por cento desse prazo” (BRASIL, 2013).

---

<sup>59</sup> O Decreto nº 8.142, de 21 de novembro de 2013, denomina de “unidades acadêmicas” as IES e os cursos fora de sede (BRASIL, 2013).

<sup>60</sup> A Portaria Normativa nº 24, de 25 de novembro de 2013, regulamenta o Decreto nº 8.142, de 21 de novembro de 2013, que altera o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006 (BRASIL, 2013).

Com essa característica, o Estado-Avaliador desenvolve uma ação regulatória condicionada à ação institucional. O Estado abandona suas antigas funções educacionais e passa a regular a totalidade do sistema por meio de avaliações periódicas, vinculadas ao financiamento público, conforme metas e objetivos a serem atingidos. Nessa direção, a discussão centra-se na redefinição do papel do Estado, com vistas a contemplar a ideologia do mercado. Contempla-se, então, uma avaliação estandardizada com publicização dos resultados, em contraposição a uma ação menos reguladora e mais emancipatória, por meio da avaliação formativa. O Estado não dispensa a avaliação, pois o poder de controle desta está diretamente vinculado aos processos de reconhecimento e credenciamento de cursos de graduação e das instituições, bem como o subsídio aos programas de financiamento (AFONSO, 1999).

Assim, percebe-se que a avaliação está presente em todas as formas de evolução da educação superior e, muito frequentemente, nos instrumentos legais que geram mudanças, sejam elas econômicas ou ideológicas. A quantidade de normas sobre o mesmo assunto, alteradas em um curto período de tempo, parece fazer com que as IES já não saibam mais como e quando devem solicitar os atos autorizativos dos cursos e também qual o prazo de validade deles. As constantes mudanças no marco legal podem, então, dificultar o acompanhamento das ações regulatórias pela IES e pelo Estado. De modo proposital ou não, impacta a dinâmica caracterizada pelo “uso ou não uso” dos resultados de avaliação.

Enfim, sabe-se que, a cada mudança do extrato legal, prazos podem não ser cumpridos, prorrogados ou priorizados, a fim de beneficiar o Estado e/ou as instituições pelo não cumprimento da lei. Contudo, o texto do Decreto dá maior ênfase aos aspectos do controle estatal, reforçando a ação de supervisão do Estado, com o acréscimo do Art. 69-A:

O Ministério da Educação, no exercício das funções de regulação e supervisão de instituições de educação superior, poderá, motivadamente, em caso de risco iminente ou ameaça aos interesses dos estudantes, adotar providências acauteladoras nos termos do art. 45 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 2013).<sup>61</sup>

Notadamente, a inserção desse artigo parece ter o objetivo de resguardar o MEC das medidas cautelares implementadas às IES em decorrência dos resultados insatisfatórios obtidos no CPC e no IGC. Resta saber se a expressão “risco iminente” se aplica aos resultados dos indicadores de qualidade, sem o conceito da avaliação *in loco*, considerado como subsídio à regulação e à supervisão, nos termos do Decreto nº 5.773/2006.

Nesse sentido, o uso dos indicadores de qualidade para decisão regulatória, em substituição ao resultado da avaliação *in loco*, pode descaracterizar a concepção do Sinaes e configurar uma atitude de gestão do Estado centrada em resultados com elementos de uma concepção associada a uma prática cartorial da regulação. Tal distorção vai de encontro à compreensão da avaliação como política pública, garantida por lei e gestada para proporcionar a transformação da educação.

Esclarecendo sobre o tema avaliação e a quem serve, Dias Sobrinho (2003) afirma que a avaliação

[...] deve pôr em questão o conceito de sociedade que fundamenta a ciência e a prática nos diversos setores institucionais; fundamentalmente e, utilizando-se de várias análises particulares, deve pôr em linha de consideração crítica a missão de cada instituição e sua realização (p. 109-110).

A fim de que o significado de cada um desses conceitos (avaliação e regulação) pudesse ser detalhado com o objetivo de auxiliar na compreensão das práticas históricas de avaliação do sistema federal de ensino, identificaram-se nesta pesquisa as influências da regulação sobre as políticas de avaliação, bem como as ações nos cursos de Pedagogia que participaram do Enade em 2005, 2008 e 2011.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> O Art. 45 da Lei nº 9.784 diz que: “em caso de risco iminente, a administração pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado” (BRASIL, 1999).

<sup>62</sup> Antes do Sinaes, registra-se a participação dos cursos de Pedagogia na avaliação em apenas uma edição do ENC, no ano de 2003.

Nessa direção, buscou-se responder à tese de que não há como resistir à força emanada da política regulatória do Estado, quando a avaliação fica subjugada ao processo de regulação e tem reduzido papel voltado aos aspectos, formativo e emancipatória do Sinaes com a finalidade de induzir a qualidade. Portanto, a análise dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes responde à seguinte questão: mesmo com a concepção formativa do Sinaes, há alguma possibilidade de que aconteça a avaliação excluída da força regulatória do Estado?

Na dinâmica dos processos analisados, observou-se que o uso dos resultados da avaliação para a superação de dificuldades diagnosticadas ou mesmo para a promoção de melhorias pode ocorrer, mas são sempre em decorrência de um processo que foi especialmente organizado para atender à lógica regulatória.

Nessa perspectiva, a opinião dos coordenadores de curso no desenvolvimento da pesquisa<sup>63</sup> foi importante para iluminar a compreensão da gestão do curso de Pedagogia sobre avaliação e regulação. A análise dos diferentes entendimentos dos coordenadores de curso, como objeto concreto da pesquisa, contribuiu para elucidar se as ações resultantes da avaliação no âmbito dos cursos têm se voltado majoritariamente para fins regulatórios, de modo adverso à orientação do Sinaes.

Essa situação contraditória à perspectiva do Sinaes foi atribuída pelos coordenadores nas respostas a uma das questões que buscava elucidar a relação entre avaliação e regulação.<sup>64</sup> Nesses interlocutores percebeu-se uma tendência de relacionar a atitude regulatória à falta de formação pedagógica do pessoal que atua na direção das IES:

Se existe cobrança aos mantenedores, tem mais investimento para a qualidade pedagógica. Penso que seria necessário a exigência de uma formação em nível de *stricto sensu* na área da educação para os dirigentes das IES. Assim, pensariam duas vezes antes de não permitir qualquer tipo de investimento na formação continuada e nas produções científicas. E pensariam mais na qualidade das bibliotecas para cada curso (COORDENADOR 4, informação textual, 2013).

---

<sup>63</sup> Para contextualizar o uso do questionário na pesquisa ora desenvolvida, as questões analisadas durante a elaboração do texto estarão descritas nas notas de rodapé, facilitando ao leitor a sua compreensão.

<sup>64</sup> A questão a ser respondida pelos coordenadores era a seguinte: *Você percebe relação entre os resultados do Sinaes e as medidas de regulação do MEC? Se positivo, como você avalia essa relação?*

Diante desse contexto, está presente a preocupação do objeto estudado com a inexistência da abordagem formativa da avaliação. Do ponto de vista regulatório, a legislação<sup>65</sup> orienta uma formação para a docência na educação superior, com exigência mínima de pós-graduação. Fica implícito nessa fala o não atendimento ao requisito legal por parte da formação dos docentes que exercem cargos de gestão na IES, ou o não exercício da docência por eles (o que faz com que não haja aderência ao projeto pedagógico).

Por si só, a não observância desses aspectos pode significar que não há preocupação com esse requisito e tampouco o reconhecimento dos aspectos necessários à infraestrutura e à organização pedagógica para garantir a qualidade da formação dos estudantes. No posicionamento do coordenador, fica evidente que as melhorias pedagógicas, quando efetivadas pelas IES, estão direcionadas ao cumprimento de metas regulatórias. As mudanças ocorrem, portanto, forçadamente. Não obstante isso, traduzem-se em melhores resultados no processo de avaliação e podem induzir à qualidade na oferta dos cursos.

Nesse contexto, o sistema de avaliação pode atuar como indicador de medida de controle da qualidade, tensionando a relação do Estado com as IES, devido aos seguintes fatores: *i*) a imposição de critérios e limites do Estado para a atuação da gestão e *ii*) o dever da IES de cumprir padrões mínimos de qualidade para garantir a autorização de funcionamento dos cursos.

Para Dias Sobrinho (2000), “a avaliação deve colocar como foco central de suas preocupações a questão fundamental do sentido social de uma instituição” (p. 109). Com essa afirmação, o autor ratifica a importância de se analisar o envolvimento da gestão do Estado e das IES no processo avaliativo, a relação entre a avaliação e a regulação e as mudanças promovidas no contexto institucional a partir dos resultados da avaliação.

No posicionamento de um dos coordenadores entrevistados ficou evidente que há conhecimento sobre o objetivo do Sinaes como indutor de qualidade, porém, mesmo

---

<sup>65</sup> O artigo 66 da LDBEN afirma que “a preparação para o exercício do magistério superior far-se-á em nível de pós-graduação, prioritariamente em programas de mestrado e doutorado” (BRASIL, 1996).

que seja para justificar a ineficiência na gestão dos cursos, sobressai o discurso da necessidade de atender à demanda da regulação, conforme depoimento a seguir:

Embora a finalidade do Sinaes possa, no projeto, estar vinculada à avaliação emancipatória, diagnóstica, construtiva, pedagógica e toda a gama de adjetivos que possa ter, percebemos que essa avaliação é vinculada automaticamente à regulação e também à legitimidade do Estado para usar os resultados para o controle e a punição das estruturas educacionais (COORDENADOR 8, informação textual, 2013).

Dessa forma, mesmo havendo ciência de que a regulação tem legitimidade para usar os resultados da avaliação, o que surpreende é o modo positivo como esse coordenador de curso interpreta a punição (medidas cautelares) aplicada pelo MEC. Segundo o entendimento desse coordenador, a avaliação gera uma imposição à gestão de investimento na melhoria da infraestrutura para o desenvolvimento do trabalho pedagógico. Contraditoriamente a esse entendimento, parece que os gestores desconsideraram o resultado da avaliação para produzir melhorias. Na visão institucional, o grande problema é que a avaliação traz implicações na comunicação com a sociedade, provocando desconfiança sobre a qualidade da oferta do curso e conseqüente redução na demanda de estudantes.

Quando questionados sobre a adoção de alguma medida da coordenação para acompanhar ou melhorar os resultados da avaliação externa do Sinaes,<sup>66</sup> os coordenadores afirmaram que algumas ações podem ser feitas e outras não. Essa resposta justifica uma possível inércia na gestão, devido ao tempo necessário para a assimilação dos resultados e a fatores externos ao curso.

Essa coordenação recebeu, pela primeira vez, o resultado do Enade. Estamos procurando diagnosticar o resultado e depois propor ações. Entendemos que o resultado inclui fatores que são externos à ação da coordenação e outros passíveis de interferência pela ação dos dirigentes das IES (COORDENADOR 8, informação textual, 2013).

---

<sup>66</sup> Nesse quesito, a pergunta do questionário a ser respondida pelos coordenadores era a seguinte: *A coordenação do curso tem adotado alguma medida para acompanhar e/ou melhorar os resultados da avaliação externa do Sinaes? Quais?*

O não uso da avaliação para a indução de qualidade pode não se tratar apenas de desconhecimento do processo avaliativo pela gestão do curso. O coordenador admite a importância da análise dos resultados da avaliação para proposição de melhorias, entretanto, alega que muitas vezes a implementação dessas ações depende de posicionamento da direção da IES. Essa atitude pode afastar a possibilidade de o ciclo avaliativo do Sinaes estar contido no planejamento de todas as IES e pode ser compreendida como uma negação de alguns dirigentes sobre a importância da avaliação ou uma compreensão restrita da avaliação como subsídio à tomada de decisão pela gestão.

Ao analisar a atitude e a opinião dos coordenadores dos cursos de Pedagogia, buscaram-se fontes reais para dar sentido à pesquisa. A contribuição do método está justamente na possibilidade de interpretar a ação, a partir da realidade. Marx (2003) aponta em seu método que o concreto

[...] é concreto por ser a síntese de múltiplas determinações, logo a unidade da diversidade. É por isso que ele é para o pensamento um processo de síntese, um resultado, e não um ponto de partida, apesar de ser o verdadeiro ponto de partida e, portanto, igualmente o ponto de partida da observação imediata e da representação (p. 248).

Para dar consequência ao método que pressupõe a reflexão sobre a realidade, analisou-se a trajetória da avaliação dos cursos de Pedagogia como um dado concreto, partindo-se do marco legal e evolutivo que impactou a construção do sistema de avaliação no país. Nesse sentido, destaca-se a importância de conhecer as ações avaliativas anteriores aos Sinaes, as influências de orientações nacionais e internacionais e as políticas, as diretrizes e os princípios do Sinaes que serão abordadas no Capítulo 2.

Situar a avaliação como uma política pública significa reconhecer, também, os avanços obtidos a partir da vinculação da avaliação à regulação. Esses avanços dizem respeito, principalmente, à motivação do processo. A protocolização da solicitação de ato regulatório justifica a necessidade de submeter o curso à avaliação do Sinaes. Entretanto, mesmo havendo motivação, percebe-se no estudo realizado poucos benefícios dessa articulação, quando vistos sob a ótica do uso dos resultados da

avaliação. Nesse sentido, pode-se dizer que a finalidade de orientar a tomada de decisão pela gestão e a melhoria da qualidade dos cursos de graduação tem ficado subjugada às exigências da política de regulação do Estado.

Com a intenção de revelar o panorama da educação superior sobre o tema, a pesquisa procurou abranger a diversidade dos sistemas: federal (incluindo as IES públicas federais e as IES privadas), estadual e municipal de cada região do país. Nesse contexto, revelaram-se diferenças nos resultados da avaliação quanto à estrutura de regulação e avaliação por categoria administrativa e, em especial, no âmbito do Poder Público. Um dos coordenadores de IES vinculado ao sistema estadual acrescenta como informação relevante<sup>67</sup> a ausência de uma política regulatória para melhorar a qualidade e, nesse sentido, reclama da falta de atitude punitiva do Estado:

Estamos bem distantes de realizar realmente um ensino de qualidade. Discute-se a teoria na academia e se tem uma prática ainda muito no senso comum. [...] Muitos cursam Pedagogia, mas o curso não passa por eles. [...] se fosse cobrada a postura do profissional e punições para quem não cumprisse com o combinado, talvez ajudasse para que menos pessoas descomprometidas tivessem atuando na formação das crianças (COORDENADOR 1, informação textual, 2013).

Ao justificar a falta de qualidade da educação pela ausência de uma regulação mais próxima da realidade das IES, o coordenador de curso expressa um conceito de avaliação que valoriza a atitude regulatória fundada na avaliação como punição e incentivo à desvalorização da atuação formativa da avaliação. Percebe-se, portanto, uma possível alienação<sup>68</sup> dos processos de avaliação em relação aos de regulação, desconhecimento do que representa a avaliação para a gestão da IES, além de caracterizar um descomprometimento com a melhoria da formação em andamento no curso. É como se inexistisse a necessidade de avaliar a qualidade, desde que os problemas da formação pudessem ser resolvidos com a regulação da profissão.

---

<sup>67</sup> Ao final do questionário, foi proposta uma questão aberta para ampliar o diálogo como os coordenadores: *Você gostaria de acrescentar outras informações relevantes da coordenação do curso para a pesquisa?*

<sup>68</sup> De acordo com a dialética marxista, a alienação é resultante do processo de produção capitalista. Nessa concepção, o trabalho do homem se processa de modo a produzir coisas que são separadas dos seus interesses e do alcance de quem a produziu, para se transformarem, indistintamente, em mercadorias.

De modo diverso, um dos coordenadores, quando questionado sobre as vantagens e/ou desvantagens do entendimento do Sinaes como uma política pública,<sup>69</sup> manifesta compreensão do processo avaliativo e conhecimento dos instrumentos que compõem o Sinaes. Em sua manifestação, critica o foco da política de regulação no Enade e intui a avaliação *in loco* com possibilidades de indução de qualidade.

O Sinaes propõe o olhar sob as perspectivas da instituição, dos cursos e do aluno. As avaliações são regulatórias e seus indicadores quantitativos. É dito que o Enade é a avaliação do aluno, mas os seus resultados são atribuídos ao curso. Há casos de cursos com baixo desempenho no Enade, mas que tiveram alunos premiados em eventos internacionais. Por isso acredito que o Enade, na forma que é aplicado atualmente, muitas vezes, não reflete a real qualidade de um curso. Por outro lado, a avaliação de curso, realizada por comissão de avaliadores, pode aferir a qualidade de um curso, porque permite aos avaliadores a verificação *in loco* da infraestrutura do curso e vivência no ambiente acadêmico, no qual está inserido o aluno e o docente (COORDENADOR 2, informação textual, 2013).

A visão fragmentada dos instrumentos de avaliação pode levar a estimar o resultado da avaliação por apenas um dos instrumentos que integram o Sinaes e erroneamente compará-los entre si, como se um instrumento pudesse ser melhor do que o outro. Entretanto, cada instrumento de avaliação tem um objetivo e, juntos, perseguem a finalidade de mostrar as possibilidades de melhorias no âmbito da IES, do curso e da formação dos estudantes.

No mesmo sentido, outro gestor demonstra seu conhecimento sobre o marco referencial e científico da avaliação, manifestando claramente sua opinião de que o Sinaes é uma política pública,

[...] porque se caracteriza como um programa desenvolvido pelo Estado, que visa assegurar determinado direito de cidadania. [...] as políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente. Se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais". (COORDENADOR 6, informação textual, 2013).

---

<sup>69</sup> A questão a ser respondida pelos coordenadores era: *Na sua percepção, o Sinaes se caracteriza como uma política pública? Quais as vantagens e/ou desvantagens da sua implementação?*

Entretanto, o simples fato de o Sinaes ser desenvolvido pelo Estado não garantiria o reconhecimento como política pública. O que pode consolidar o Sinaes como uma política pública é o grau de intensidade da participação dos docentes: *i*) na formulação dos instrumentos de avaliação, mediante a discussão das dimensões e critérios da avaliação *in loco* em audiências públicas; *ii*) nas comissões de especialistas como avaliador do BASis; *iii*) como integrante das Comissões Assessoras de Área (CAA); *iv*) como elaborador e revisor de itens das provas do Enade no Cadastro de Elaboradores e Revisores da Educação Superior (Ceres) e, ainda, *v*) no acompanhamento dos processos de avaliação da própria IES. Com essa participação, de fato, há um reconhecimento da importância do Sinaes, confiança e legitimidade do processo. Nessa compreensão, a avaliação como política pública representa uma atividade desenvolvida diretamente pelo Estado com vistas a assegurar a qualidade da educação superior. A qualidade da formação dos estudantes desse nível educacional corresponde a um direito assegurado pela legislação e pelo Estado brasileiro.

Para outro coordenador, o Sinaes traz evidências de uma política criada para enriquecer o planejamento das IES e subsidiar a construção de políticas internas de desenvolvimento de oferta de uma educação superior de qualidade, além de subsidiar políticas públicas educativas. Nesse sentido, para ele, os desafios, são

[...] articular as necessidades regulatórias com os tempos requeridos à construção de uma cultura da avaliação nas instituições; o peso dado ao Enade, que concentra a avaliação em resultados de aprendizagem com instrumentos externos; o controle e indução de currículo; a visão de controle e regulação da avaliação (COORDENADOR 8, informação textual, 2013).

Os desafios elencados pelo gestor refletem a preocupação com a sobreposição da ação da regulação à da avaliação como indutora de qualidade. Essa conclusão, geralmente, vem precedida de um juízo de valor voltado ao uso regulatório do conceito Enade, que acaba por caracterizá-lo como um instrumento de avaliação materializado na ação de controle e punição.

Partindo-se, portanto, do pressuposto de que o Sinaes representa uma política pública, percebe-se neste estudo que, para além do aspecto regulatório, a prática acadêmica parece estar distante da função diagnóstica e formativa inerente ao processo

de avaliação. A orientação no sentido de investir na indução de qualidade da formação por meio da avaliação pressupõe o fortalecimento do diálogo entre Estado e sociedade, aspecto fundamental para a consolidação da concepção emancipatória da avaliação.

Entretanto, segundo Ristoff (1995), ultrapassar esse ponto parece ser um dos maiores desafios da avaliação, visto que “somos uma sociedade em que o humor punitivo, apesar dos seus inúmeros e óbvios fracassos, conseguiu distorcer o que há de mais precioso na avaliação, a sua capacidade de construir, tornando-a um mero instrumento de classificação” (p. 47).

O entrelaçamento das ações e dos programas sob a responsabilidade do Estado está relacionado à dinâmica dos interesses sociais, econômicos e políticos. As implicações têm se refletido na distorção da finalidade da avaliação, pois enquanto esta deveria subsidiar a tomada de decisão da gestão para a criação das políticas, fica muitas vezes estagnada, pelo não uso dos seus resultados.

Dessa forma, entende-se que, na gestão da IES e do Estado, a avaliação não tem ocupado o espaço de criação e inovação previsto no Sinaes. Nessa condição, dois elementos seriam essenciais para a gestão: *i*) o empoderamento,<sup>70</sup> advindo da formação e do fortalecimento das suas práticas com base na avaliação e *ii*) a responsabilidade, a partir do comprometimento com a qualidade da educação e prestação de contas à sociedade. O empoderamento pressupõe a aquisição não apenas da emancipação individual, mas da consciência coletiva para a superação da dependência social e da dominação política.

A expressão “empoderamento” embora já existisse na língua inglesa, significando “dar poder” a alguém para realizar uma tarefa sem precisar da permissão de outras pessoas, segundo Schiavo e Moreira (2005), segue uma lógica diferente. Citando o educador Paulo Freire, os autores afirmam que a pessoa, grupo ou instituição empoderada é aquela que realiza, por si mesma, as mudanças e ações que a levam a evoluir e a se fortalecer. Portanto, é um movimento que ocorre internamente e não de fora para dentro.

---

<sup>70</sup> O empoderamento representa a obtenção de informações adequadas, com vistas a um processo de reflexão e de tomada de consciência quanto à situação atual (SCHIAVO; MOREIRA, 2005).

Implica, essencialmente, na [sic] obtenção de informações adequadas, um processo de reflexão e tomada de consciência quanto a sua condição atual, uma clara formulação das mudanças desejadas e da condição a ser construída. A estas variáveis, deve somar-se uma mudança de atitude que impulse a pessoa, grupo ou instituição para a ação prática, metódica e sistemática, no sentido dos objetivos e metas traçadas, abandonando-se a antiga postura meramente reativa ou receptiva (p. 54).

Nesse caso, o empoderamento se torna um importante elemento para a autonomia e indispensável na tomada de decisão sobre o uso dos resultados da avaliação. Na síntese de Friedmann (1996), o objetivo do empoderamento é “reequilibrar a estrutura de poder na sociedade, tornando a ação do Estado mais sujeita à prestação de contas, aumentando os poderes da sociedade civil na gestão dos seus próprios assuntos e tornando o negócio empresarial socialmente mais responsável” (p. 32-33).

Portanto, a participação crítica e ativa das IES nos processos de avaliação possibilita fomentar estratégias de transformação social. Esse nível de participação potencializa as oportunidades de autonomia, inovação, identidade institucional, superação de limites e obstáculos ao seu desenvolvimento.

Finalmente, os aspectos abordados nesta parte do estudo possibilitaram conhecer os aspectos legais da avaliação da educação superior e sua referência histórica para a política do Sinaes. Nessa construção, foram explorados os princípios, as concepções, os critérios e as regras elaboradas, a fim de possibilitar as condições para um convívio harmônico entre os envolvidos no processo.

Nesse sentido, o movimento de reforma da educação superior, a posição da gestão do Estado e das IES baseada na experiência prática da avaliação, bem como as ações políticas e os programas em desenvolvimento explicitam a urgência de um debate sobre a articulação das atividades regulatórias e avaliativas.

Sem a reflexão sobre a prática, tais marcos orientadores, legislação e ações, parecem terem sido concebidos apenas como discurso, com o sentido de articular os agentes sociais em disputa pela supremacia de um projeto social, em determinado espaço e tempo sociopolítico. A relação entre as concepções de avaliação, qualidade e regulação, anunciadas pela coordenação dos cursos de Pedagogia, revelaram conquistas

que poderiam ter tido impacto positivo na indução da qualidade, mas que em razão da força regulatória parecem descaracterizar a finalidade da avaliação.

Portanto, a análise dos documentos legais produzidos no país sobre a avaliação da educação superior e das normas operacionais emanadas da gestão do Estado possibilita a reflexão para superar os desafios do Sinaes, sem negar a importância da ação regulatória do Estado.

Depois de terem sido debatidos os aspectos legais referentes, a próxima parte deste capítulo se propõe a refletir sobre as experiências de avaliação implementadas no país, a partir do Sinaes. Dialogando sobre o papel do Estado, destaca fatos que podem ter impactado o desenvolvimento das políticas de educação superior e, na sequência, analisa os tipos de regulação e seus efeitos na política de avaliação da educação superior.

#### 1.4. EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

As primeiras experiências de avaliação no Brasil foram desenvolvidas em nível de pós-graduação pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), com foco na qualidade do ensino nos cursos de mestrado e doutorado. Nessa ação, destaca-se a elaboração, em 1976, do Plano Nacional de Pós Graduação (PNG), que possibilitou: *i*) intensificar as atividades de pesquisa e, em consequência, propiciar o desenvolvimento científico e tecnológico do país; e *ii*) capacitar o corpo docente das universidades.

O sistema de avaliação da pós-graduação, desde então, vem cumprindo papel de desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica no Brasil, dando cumprimento

aos seus objetivos.<sup>71</sup> Segundo Menezes (2012), a contribuição da avaliação na pós-graduação é reconhecida indiscutivelmente pelo estabelecimento da pós-graduação. A exigência da pesquisa promoveu

[...] consistência e produtividade em atividades essenciais à academia, e isso se deve em muito às exigências estabelecidas essencialmente pelas avaliações externas, que computam número e qualidade das publicações decorrentes das pesquisas, número das titulações produzidas e seu prazo de conclusões nas pós-graduações (p. 263).

Essa visão de sistema de avaliação, ampliada nos anos de 1980 para a graduação, teve como objetivo orientar para o credenciamento do funcionamento das IES com caráter genuinamente regulatório e em cenários conflituosos. Decorrente de um período de greve nas IES públicas e com algumas inquietações sobre a qualidade da educação superior, realizou-se, nessa época, um grande movimento docente coordenado pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes). Desse processo surgiram propostas de educação superior que visavam à melhoria da política de avaliação existente. Para este estudo, importa saber a função e/ou a concepção de avaliação ocupada por essas propostas.

A primeira proposta de avaliação da graduação, denominada Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru), ocorreu por meio de questionários aplicados a estudantes, dirigentes e docentes de universidades. O Paru visava à identificação de subsídios concretos para a formulação de alternativas de melhoria da educação superior.

---

<sup>71</sup> O sistema de avaliação da Capes abrange dois processos conduzidos por comissões de consultores do mais alto nível, vinculados a instituições das diferentes regiões do país: a Avaliação dos Programas de Pós-graduação e a Avaliação das Propostas de Cursos Novos de Pós-Graduação, com os seguintes objetivos: *i*) estabelecer o padrão de qualidade exigido dos cursos de mestrado e de doutorado e identificar os cursos que atendem a tal padrão; *ii*) fundamentar, nos termos da legislação em vigor, os pareceres do CNE sobre autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de mestrado e doutorado brasileiros – exigência legal para que estes possam expedir diplomas com validade nacional reconhecida pelo MEC; *iii*) impulsionar a evolução de todo o Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), e de cada programa em particular, antepondo-lhes metas e desafios que expressam os avanços da ciência e tecnologia na atualidade e o aumento da competência nacional nesse campo; *iv*) contribuir para o aprimoramento de cada programa de pós-graduação, assegurando-lhe o parecer criterioso de uma comissão de consultores sobre os pontos fracos e fortes de seu projeto e de seu desempenho e uma referência sobre o estágio de desenvolvimento em que se encontra; *v*) contribuir para o aumento da eficiência dos programas no atendimento das necessidades nacionais e regionais de formação de recursos humanos de alto nível; *vi*) dotar o país de um banco de dados eficiente sobre a situação e a evolução da pós-graduação; *vii*) oferecer subsídios para a definição da política de desenvolvimento da pós-graduação e para a fundamentação de decisões sobre as ações de fomento dos órgãos governamentais na pesquisa e pós-graduação (BRASIL, 2013).

Classificado como uma avaliação formativa, o programa teve início em 1983 e consolidou-se por iniciativa do extinto Conselho Federal de Educação (CFE).<sup>72</sup> Como anunciado antes, a partir da experiência da Capes na avaliação da pós-graduação, é que se estabeleceu a adesão voluntária das universidades e a priorização da realização de processos de autoavaliação (CUNHA, 1997).

O Paru pretendia realizar estudos sobre a realidade tanto da implementação das propostas da Reforma Universitária de 1968 como das particularidades institucionais e regionais. Considerava necessário diagnosticar a situação desse momento, de forma a “avaliar o sistema de educação superior, em seu conjunto, nele incluídas as universidades e instituições isoladas, públicas e privadas” (p. 84).

Os temas pesquisados nesse programa eram relacionados à gestão, à produção e à disseminação de conhecimentos, todos lançados por meio de estudos e pesquisas e a partir da apreciação crítica da realidade da educação superior nacional. A finalidade era realizar uma avaliação comparativa da educação superior ofertada pelo sistema federal de ensino.

Embora reconhecido por sua importância na mobilização e na sensibilização das IES para a avaliação institucional, o Paru foi desativado em 1986 devido à compreensão de que a avaliação deveria ser um instrumento essencial de controle da educação superior. Nesse momento, o programa deixava inconclusos os estudos institucionais iniciados, inclusive com financiamento público, pois diferentes concepções de educação superior começavam a aparecer (BARREYRO; ROTHEN, 2008). Em 1985, foi criada a Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior (CNRES), instituída pelo Decreto nº 91.177, de 29 de março.

---

<sup>72</sup> Fato relevante foi a extinção do CFE (instituído pela LDB nº 4.024/61) em 1994. Um ano depois, retorna por meio da Lei nº 9.131, de 24 de dezembro de 1995, com nova orientação de atuação. Seu funcionamento, disciplinado por regimento de 20/2/1996, foi superado pelo novo regimento aprovado pelo Parecer CNE/CP nº 84/99 e alterado pelo Parecer CNE/CP nº 99/99, este homologado pela Portaria MEC nº 1.306/99, que o transformou em CNE (criado por meio de Medida Provisória nº 661, de 18 de junho de 1994). O novo CNE foi instalado com a intenção de ser um órgão menos credenciador e mais avaliador, menos decisório e mais assessor e, finalmente, mais representativo do conjunto da sociedade e não apenas das corporações do segmento da educação. Uma das inovações foi o credenciamento periódico das instituições de educação superior, de acordo com avaliações de qualidade do ensino – o Provão (MENEZES; SANTOS, 2002).

A CNRES ficou conhecida como a Comissão de Notáveis, formada por 24 (vinte e quatro) membros, e tinha a finalidade de propor soluções urgentes para os problemas da educação superior, a partir de consultas à sociedade e, em particular, à comunidade universitária. Na visão da Comissão, a avaliação da educação superior era concebida como um contraponto à autonomia, e seus resultados a vinculariam ao financiamento das IES. Portanto, defendia que, para a superação da crise, dever-se-ia aumentar significativamente a autonomia universitária, que seria acompanhada por um processo externo de avaliação baseado na valorização do mérito acadêmico. Para Barreyro e Rothen (2008), a Comissão Nacional compreendia que a contrapartida da autonomia universitária seria o desempenho das instituições. “O controle do desempenho se daria pela avaliação efetivada pelos pares, e, a partir desta, seria criado um sistema meritocrático que nortearia o financiamento estatal da educação superior” (p. 141).

O resultado do trabalho da Comissão materializou-se no relatório intitulado *Uma nova política para a educação superior brasileira*,<sup>73</sup> que defendia aumentar a autonomia universitária, acompanhada por um processo externo de avaliação baseado na valorização de mérito acadêmico. A Comissão apontou no documento sete princípios norteadores da proposta: *i)* responsabilidade do poder público; *ii)* adequação à realidade do País; *iii)* diversidade e pluralidade; *iv)* autonomia e democracia interna; *v)* democratização do acesso; *vi)* valorização do desempenho; e *vii)* eliminação dos aspectos corporativos e cartoriais.

Nesse processo, destaca-se que as atividades de avaliação seriam de responsabilidade do CFE, órgão com voz ativa na política de financiamento público, que deveria fazer o reconhecimento do *status* universitário para garantir a autonomia das IES. A autonomia seria uma concessão da sociedade em troca de altos padrões de qualidade no desempenho institucional. A sociedade, que financia a educação superior, teria o direito de exigir a prestação de contas da aplicação dos recursos e do desenvolvimento do ensino e da pesquisa (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

---

<sup>73</sup> O documento foi constituído de: *i)* princípios norteadores da proposta; *ii)* ideias gerais de reformulação; *iii)* sugestões de ações pontuais para operacionalização das ideias gerais; *iv)* declaração de voto de alguns membros da Comissão sobre aspectos pontuais de divergência com o relatório; e *v)* proposta de algumas ações de emergência (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

A Comissão apresentava várias críticas à organização proposta para a avaliação, principalmente a de que a autonomia poderia ser afetada pelo controle social e que o CFE não teria legitimidade para esse controle. Discutia de quem seria a responsabilidade pela avaliação: se das IES, por meio da autoavaliação, ou dos órgãos do governo, por meio da avaliação externa. Chegou a apontar o CFE como “agência de avaliação” para fins de conduzir o debate sobre a implantação da avaliação.

Depois dessa discussão, a Comissão propôs a criação de um sistema de acreditação. Nessa proposta, Barreyro e Rothen (2008) visualizaram duas possibilidades:

- a) as faculdades isoladas deveriam passar por um processo de acreditação pelas Universidades próximas. Assim, as Universidades, ao supervisionarem o trabalho dessas instituições, teriam a condição de garantir a qualidade dos diplomas emitidos por elas; b) as instituições isoladas poderiam formar redes por áreas de conhecimento com abrangência nacional ou regional e estariam sujeitas à supervisão e à acreditação por órgãos normativos (p. 141).

Desse ponto de vista, a autonomia seria conferida de acordo com o desempenho das instituições, a partir de uma avaliação concebida em um sistema meritocrático que nortearia o financiamento. Finalmente, o relatório propunha que o *status* universitário fosse atribuído somente a instituições que demonstrassem capacidade de autogestão administrativa e que apresentassem a pesquisa de alto nível como um dos seus traços. Dirigia críticas à ênfase excessiva dada à pesquisa no sistema de educação superior, que poderiam comprometer as atividades pedagógicas e de formação profissional. Como uma iniciativa que sinalizava a diversificação do sistema de educação superior e do fim da exigência de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas instituições, a política foi muito criticada.

Com a justificativa de sistematizar as questões suscitadas nos trabalhos da CNRES, foi criado em 1986 o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres).<sup>74</sup> O objetivo do Geres, formado por cinco pessoas que ocupavam cargos no MEC, era implementar as mudanças propostas e colaborar no processo de

---

<sup>74</sup> Criado pela Portaria n° 100, de 6 de fevereiro de 1986, e instalado pela Portaria n° 170, de 3 de março de 1986 (BRASIL, 1986).

avaliação institucional, visando ao estabelecimento de estratégias de controle e supervisão pelo Estado. Conforme Barreyro e Rothen (2008), o Geres fez ressurgir a proposta da política. Retomou o fio condutor do documento da Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior, *Uma nova política para a educação superior brasileira*, discutindo

[...] o aumento da autonomia universitária e a avaliação da responsabilidade social mediante processos públicos com critérios estabelecidos pela própria comunidade acadêmica. A ideia do binômio autonomia/avaliação referendada pela comunidade acadêmica seria um dos pontos nevrálgicos da argumentação. O controle das instituições não seria mais burocrático e ritualista e passaria a ser realizado pelos processos de avaliação institucional, deixando de verificar o cumprimento da legislação e averiguando o desempenho institucional (p. 143).

Os principais pontos destacados pelo Geres foram o uso de instrumentos objetivos, indicadores de eficiência e de produtividade que orientassem a distribuição, gestão dos recursos, avaliação dos cursos feita por especialistas e novos critérios para o credenciamento das IES. Tratava-se essencialmente, segundo Tramotim (1998), “de um anteprojeto de lei que dispunha sobre a sua natureza jurídica, a organização e o funcionamento das instituições federais de ensino superior” (p. 89). O Grupo sugeria um processo de avaliação feito sob a responsabilidade do MEC, abrangendo a avaliação do desempenho institucional e a qualidade dos cursos de cada IES.

Essa proposição assumiu a concepção de avaliação para fins de regulação e atribuiu ao MEC, por meio da SESu, a competência não só para avaliar o começo do funcionamento institucional, mas para o acompanhamento da qualidade das IES. Nesse período, também ocorreu uma propagação de IES, criadas majoritariamente pela via privada, que confirmou a exigência de maior controle do Estado sobre a qualidade da oferta.

Entretanto, o Geres compreendia que o sistema deveria ser flexibilizado tanto nos seus objetivos como na sua estrutura organizacional. A avaliação teria a função primordial de controlar a qualidade da educação superior, especialmente a pública. No caso do setor privado, o próprio mercado faria a regulação, pois esse setor depende do desempenho do seu produto para obter os recursos para a sua manutenção e expansão.

Nessa lógica, o financiamento da educação superior cumpriria, para o setor público, o mesmo papel que o mercado em relação ao setor privado (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

Como resultado do seu trabalho, o Geres apresentou um projeto de lei para as universidades federais, que enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, entrou em pauta em regime de urgência. Entretanto, sua aprovação foi impedida pela forte resistência que o projeto encontrou em associações sindicais e acadêmicas, as quais demonstraram força política suficiente para pressionar o governo e torná-lo sem efeito.

Dessa forma, o Geres, contrariamente à posição da CNRES, defendia que o CFE não poderia se tornar uma agência de avaliação. Para garantir a unidade do sistema, a avaliação deveria ser realizada pela SESu, e os resultados das avaliações subsidiariam a ação normativa do CFE. Surgiram, então, as primeiras iniciativas de autoavaliação, criando um espaço de comunicação entre o MEC e as instituições federais, mediadas pela Associação das Instituições Federais do Ensino Superior (Andifes). Essa etapa foi essencial para estabelecer diretrizes e viabilizar o processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras. Depois de intensos debates, a Andifes e a Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (Abruc), por iniciativa voluntária, criaram em 1993 um programa de apoio à avaliação do sistema de educação superior, denominado Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub).

Tendo como pressuposto da avaliação formativa e emancipatória, o Paiub<sup>75</sup> instituiu a autoavaliação da IES como etapa inicial do processo de avaliação, seguida pela avaliação externa por comissões formadas de especialistas, sob a coordenação da SESu.

---

<sup>75</sup> Na proposta de atingir o objetivo de promover a permanente melhoria da qualidade da educação superior, o Paiub era dividido em quatro etapas: 1ª) diagnóstico: construído a partir de dados quantitativos sobre o curso em análise; 2ª) avaliação interna: contemplando a autoavaliação, realizada pela comunidade acadêmica do curso; 3ª) avaliação externa: realizada pela comunidade acadêmica de várias IES, profissionais de áreas, representantes de entidades científicas e profissionais e empregadores, entre outros; 4ª) reavaliação interna: feita a partir dos resultados avaliativos produzidos, propiciando uma análise com a comunidade do curso (POLIDORI; MARINHO-ARAÚJO; BARREYRO, 2006).

A proposta central desse programa era a prestação de contas à sociedade, por meio de instrumentos que pudessem comparar a globalidade, a comparabilidade, o respeito à identidade institucional, a não premiação ou punição, a adesão voluntária, a legitimidade e a continuidade do processo de avaliação. Como a adesão era voluntária, tinha como intenso desafio a legitimidade da avaliação e a continuidade do processo.

O princípio básico do Paiub se encontrava na forma global e sistêmica em que a IES deveria ser avaliada. Nesse sentido, foi a política que mais se aproximou dos princípios do Sinaes, por valorizar a avaliação como indutora de qualidade. A esse respeito, Dias Sobrinho (2001) afirma que

[...] as IES deveriam ser avaliadas, de forma que todos os elementos – ensino, pesquisa, extensão, qualidade das aulas, laboratórios, titulação dos docentes, serviços, etc., que compõem a vida universitária, deveriam fazer parte da avaliação, para que a mesma seja a mais completa possível (p. 79).

Nessa perspectiva, o Programa manteve a avaliação de credenciamento de instituição sistematizado em períodos quinquenais e criou a avaliação das Condições de Oferta do Ensino (ACE) para fins de autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de cursos, bem como para o credenciamento e o reconhecimento de instituições. As avaliações realizadas *in loco* teriam o propósito de aferir a qualidade em relação a três dimensões dos cursos: perfil do corpo docente, organização didático-pedagógica e instalações físicas.

Uma característica que se destaca no Paiub e também no Sinaes se refere ao uso dos resultados da avaliação, pois estes podem ser de extrema importância para a IES na revisão do projeto institucional e na promoção de ações internas. Nesse sentido, o Paiub ganhou credibilidade interna, todavia o Sinaes, pela dependência dos resultados à regulação, embora não apenas com essa finalidade, tem demonstrado dificuldade em manter essa compreensão.

No Paiub, a confiança na avaliação advinha do uso dos seus resultados no projeto da IES, portanto todos os cursos precisariam ser avaliados com vistas à melhoria da qualidade. Esse fato se modifica no Sinaes a partir de 2008, haja vista a criação dos

indicadores de qualidade (CPC e IGC)<sup>76</sup> e seu uso nos critérios de dispensa de avaliação *in loco*, orientados pela política regulatória.

No mesmo período de implementação do Paiub, foi aprovada a Lei nº 9.131/1995, que instituiu o Exame Nacional de Cursos (ENC), denominado de “Provão”, obrigatório para todos os estudantes do último ano dos cursos de graduação do país e caracterizado pela aplicação anual. O ENC foi um exame destinado aos formandos, no período de 1996 a 2003, com o objetivo de avaliar os cursos de graduação, no que tange aos resultados do processo de ensino-aprendizagem (INEP, 2013).

Por meio do Decreto nº 2.026/1996, houve uma reorganização da avaliação da educação superior e o financiamento do Paiub foi retirado. Nessa ocasião, outras estratégias de avaliação da educação superior foram sendo apresentadas, esvaziando o espaço antes atribuído ao programa. Diante desse cenário, pode-se concluir que o Paiub não conseguiu cumprir, em sua curta existência, o objetivo de servir como um instrumento efetivo de medida sobre a produtividade do sistema de educação superior.

Como política de avaliação que antecedeu o Sinaes, por meio do Decreto n.º 3.860/2001, o Paiub passou a ser desconsiderado pelo MEC como programa de avaliação institucional, sendo substituído principalmente pelo ENC e pela ACE, ambos em vigor desde o ano de 1996 (BERTOLIN, 2004).

O objetivo do ENC era medir as aprendizagens dos estudantes do último ano dos cursos de graduação, com base nos conteúdos mínimos de cada curso, divulgando seus resultados para fins de comparar os cursos de graduação em âmbito local, regional e nacional, além de apresentar medidas de melhorias àqueles cursos considerados com baixo aproveitamento. Nesse caso, contraditoriamente à alusão dos resultados da avaliação para orientar melhorias no curso, já naquele período, o não atendimento às orientações do MEC poderia ser motivo de encerramento da oferta dos cursos. Corroborando esse pensamento, Cunha (2003) assinala que a principal oposição ao Provão veio do setor privado, que preferiu não expor o baixo desempenho dos seus estudantes, comparativamente aos do setor público.

---

<sup>76</sup> A partir de 2008, os cursos com CPC satisfatório passaram a ser dispensados da visita por decisão da regulação, permanecendo a avaliação *in loco* com caráter obrigatório para os que obtivessem conceitos inferiores a 3.

Por distintas razões, os estudantes das instituições públicas de ensino superior igualmente a rejeitam. Para eles, a avaliação individual tem sido considerada um procedimento intrinsecamente condenável. Os empresários do ensino têm sido vitoriosos, pois conseguiram que os resultados de cada instituição não fossem divulgados (p. 52).

Essas posições contrárias das IES sobre a exposição da imagem institucional na divulgação dos resultados da avaliação devem ter contribuído para a negação da avaliação como um processo de orientação da qualidade acadêmica. Essa visão do processo avaliativo se aproxima da compreensão da educação superior como mercadoria, o estudante como produto de um serviço educacional e pressupõe influências competitivas na construção da sociedade, sem o devido acompanhamento da qualidade pelo Estado.

Com o passar do tempo, aumentaram as críticas sobre o ENC, já que se constituía um exame de caráter obrigatório. Diante de tantas negações dessa avaliação, ainda que não tivesse a função formativa, o ENC constituía um instrumento de pressão da cultura acadêmica, que, por meio da opinião pública, acabava por interferir nas atividades das IES e do próprio Estado.

O ENC foi, então, considerado por Belloni (1996) uma ação antipedagógica que não correspondia ao objetivo fundamental da avaliação, qual seja o de melhoria e aperfeiçoamento das instituições ou do sistema.

Trata-se de uma simples medição de resultado final, um procedimento tradicional e insuficiente de avaliação, pois não considera fatores do processo de aprendizagem e das condições institucionais. Não oferece elementos para a melhoria da instituição e do sistema, pois não identifica as causas das dificuldades; não beneficia o estudante, pois nada poderá ser feito retroativamente (p. 9).

Esse discurso parece que enfraqueceu o entendimento da avaliação como política pública e a vinculou aos princípios de controle, simples comparação, *rankings* e perspectivas mercadológicas isoladas, contrárias aos princípios da autonomia. Pode-se dizer, então, que à exceção do Paiub e da CNRES, os demais grupos formados para alavancar a discussão sobre um processo de avaliação ficaram distantes do

entendimento desta como política pública e, mais ainda, da sua ação indutora de qualidade.

Um dos confrontos desses modelos de avaliação tem origem na experiência histórica e afirmativa da avaliação da pós-graduação da Capes em relação à avaliação da graduação, em especial por meio do ENC, tão questionado e criticado pela comunidade acadêmica. Nas propostas de avaliação até aqui descritas (Paru, Geres, Paiub e o ENC), há um consenso de que a avaliação da pós-graduação brasileira realizada pela Capes seria determinante para a qualidade da educação superior (POLIDORI; MARINHO-ARAÚJO; BARREYRO, 2006).

Em razão dessas críticas, principalmente da comunidade acadêmica, o governo propôs a substituição do “Provão” e da ACE por um novo modelo de avaliação.

Foi sugerido pelo MEC a formação da Comissão Especial da Avaliação (CEA),<sup>77</sup> com o objetivo discutir o processo de avaliação da educação superior com a sociedade. A Portaria MEC/SESu nº 11, de 28 de abril de 2003, expressa no Art. 1º suas atribuições:

[...] analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação do ensino superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados (BRASIL, 2003).

Do resultado dos trabalhos dessa Comissão, foi instituído o Sinaes pela Lei nº 10.861 de 2004 e, no mesmo ano, publicada a Portaria Ministerial nº 2.051, de 9 de julho

---

<sup>77</sup> A CEA foi composta por acadêmicos e membros do MEC. Coordenada pelo Secretário de Educação Superior, Carlos Roberto Antunes, teve como objetivo elaborar um diagnóstico e uma proposta de avaliação da educação superior brasileira, que posteriormente veio a ser denominada Sinaes. Os membros da CEA foram convocados nas Portarias MEC/SESu nº 11/2003 e nº 19/2003. A Comissão foi composta por José Dias Sobrinho, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) (presidente); Dilvo Ristoff, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Edson Nunes, da Universidade Cândido Mendes (Ucam); Hélgio Trindade e Maria Beatriz Moreira Luce, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Isaac Roitman (Capes), Isaura Belloni e Ricardo Martins, da Universidade de Brasília (UnB); José Ederaldo Queiroz Telles e Maria Amélia Sabbag Zainko, da Universidade Federal do Paraná (UFPR); José Geraldo de Sousa Junior (SESu); José Marcelino de Rezende Pinto e Raimundo Luiz Silva Araújo (Inep); Júlio César Godoy Bertolin, da Universidade de Passo Fundo (UPF); Maria Isabel da Cunha, da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos); Maria José Jackson Costa, da Universidade Federal do Pará (UFPA); Mario Portugal Pederneiras (SESu); Nelson Cardoso Amaral, da Universidade de Goiás (UFG); Silke Weber, da Universidade de Pernambuco (UFPE); Stela Maria Meneghel, da Fundação Universidade Regional de Blumenau (Furb); e pelos estudantes Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira, representando a (UNE).

de 2004,<sup>78</sup> com o objetivo de regulamentar os procedimentos de avaliação propostos por essa política de Estado. O Sinaes foi estruturado com três componentes: a avaliação das instituições (autoavaliação, avaliação externa), a avaliação *in loco* dos cursos e o desempenho dos estudantes, além de sinalizar o uso dos instrumentos de informação (Censo da Educação Superior e cadastro) como indicadores de qualidade.

A coleta de informações estatísticas, por meio do Censo da Educação Superior,<sup>79</sup> já ocorria desde 1996. Ao agregar os dados do Censo da Educação Superior como parte do sistema de avaliação, foi possível aumentar consideravelmente a capacidade avaliativa do Sinaes e garantir maior fidedignidade ao levantamento de dados. O levantamento estatístico periódico causou um reordenamento do modelo de avaliação no Brasil, e suas informações técnicas (quantitativas e qualitativas) passaram a subsidiar a avaliação externa das IES, além de dar maior organicidade às políticas educacionais.

Essas informações foram consideradas no relatório conclusivo da CEA, denominado *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): bases para uma proposta da educação superior* (BRASIL, 2003c). O documento discute uma visão mais abrangente do papel dos processos avaliativos, sem dissociá-los da necessária regulação do Estado para fomentar e supervisionar o sistema em seu conjunto.

Para aprofundar a relação entres os conceitos “regulação e controle”, o relatório da CEA descreve, em capítulo próprio, que para superar a concepção e a prática da regulação como mera função burocrática e legalista, é necessário que a regulação não se esgote em si mesma e, principalmente articulada à avaliação educativa, que seja também uma prática formativa e construtiva. O Relatório dispõe que o Estado e a comunidade educativa cada qual com suas especificidades, têm responsabilidades quanto à regulação e à avaliação propriamente dita.

---

<sup>78</sup> A Portaria Ministerial nº 2.051, de 9 de julho de 2004, ressalvados os efeitos jurídicos já produzidos, foi revogada pelo Art. 70 da Portaria Normativa nº 40/2007, republicada em 29 de dezembro de 2010.

<sup>79</sup> Desde 1996, o Inep realiza a coleta de dados sobre a educação superior, com o objetivo de oferecer informações detalhadas sobre a situação atual e as grandes tendências do setor, tanto à comunidade acadêmica quanto à sociedade em geral. O Censo reúne informações sobre as IES, seus cursos de graduação, presencial ou a distância, vagas oferecidas, inscrições, matrículas, ingressantes e concluintes, além de informações sobre docentes, nas diferentes formas de organização acadêmica e categoria administrativa (BRASIL, 2013).

O Estado supervisiona e regula a educação superior para efeitos de planejamento e garantia de qualidade do sistema. Para isso, precisa estabelecer clara e democraticamente a sua política e, para viabilizá-la, os seus aparatos normativos de controle, fiscalização, supervisão, bem como os meios para implementá-los. *Seu papel não se limita à regulação no sentido do controle burocrático e ordenamento; compete-lhe também avaliar a educação superior de modo a fornecer elementos para a reflexão e propiciar melhores condições de desenvolvimento*(p. 85, grifos nossos).

Em decorrência dos limites e possibilidades da relação entre regulação e controle, o relatório da CEA recomendou que a avaliação se diferenciasse do mero controle. Caberia aos organismos de governo e às IES elaborar diagnósticos gerais sobre a qualidade, a relevância social e científica, a equidade, a democratização do acesso, o desenvolvimento da produção científica, artística e tecnológica, a formação segundo os critérios do trabalho e da cidadania etc., no âmbito da educação superior (BRASIL, 2003c). Com essa compreensão, os processos de questionamento, conhecimento e julgamento sobre os resultados da avaliação se propuseram a melhorar o cumprimento dos compromissos institucionais. Dessa forma, a avaliação poderia subsidiar a produção de conhecimentos e a análise crítica das dinâmicas institucionais, por meio da elevação da consciência pedagógica e da ampliação da capacidade profissional dos docentes.

Entretanto, o relatório observou que a avaliação também deveria se pautar em critérios quantitativos e remeteu à questão de as IES se adaptarem às exigências sociais. Essa perspectiva concedeu à avaliação um caráter predominantemente técnico, que busca medir os resultados produzidos pelo ensino, pesquisa e prestação de serviços à comunidade. Em função dessa concepção, a avaliação pode ser denominada regulatória: avaliação de regulação, ou com vistas à regulação.

Por outro lado, a Comissão ressaltou a tendência da avaliação que pretendia ir além da medição propondo a discussão do sentido ou da existência das IES na sociedade. Defendeu que o conhecimento elaborado nas IES, além da força produtiva, também poderia ser um instrumento de cidadania em sua pluralidade e na diversidade. Nessa concepção, a avaliação foi denominada emancipatória: avaliação para a qualidade, ou com vistas à promoção de reflexão sobre a prática, o objeto e os efeitos da

avaliação, por meio de juízo de valor. Alguns registros feitos pela CEA destacam que o ENC,<sup>80</sup> diferentemente do Enade, estava a serviço da regulação e do controle.

Assim, analisadas as legislações, metodologias, relatórios e exames (ENC e Enade), é possível estabelecer pontos convergentes e divergentes entre os modelos avaliativos existentes antes e a partir do Sinaes. Entretanto, não é possível afirmar que um ou outro esteja destituído das noções de controle. Infere-se apenas que o Paiub, assim como Sinaes, indica maior ênfase na qualidade.

Na transição do ENC para o Sinaes, foi proposto o Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação de Área (Paideia), conhecido como um critério do novo sistema de avaliação. Uma das oposições do Paideia ao ENC como modelo de avaliação era a aplicação única deste, ao final do curso, o que não permitia correção e superação das dificuldades do estudante avaliado, tampouco induzia qualidade ao curso. Dessa forma, ao contrário do ENC, que avaliava cursos, o Paideia seria realizado por áreas: ciências humanas, sociais, letras e artes; exatas; tecnológicas; e biológicas e de saúde. Cada área seria avaliada de dois em dois anos.

A proposta previa que seriam avaliados apenas os aspectos formativos, dado que ele se destinava a avaliar uma área do conhecimento e não o curso.

O fato de a aplicação ser por área e não por curso gerou preocupação, pois essa abordagem dificultaria a identificação e a localização de problemas nas IES, que se organizam por curso. O teste incluiria também a opinião do aluno sobre a instituição em que estuda. O texto chegou a passar por consultas públicas e teve a aprovação da União Nacional dos Estudantes (UNE), que considerou a proposta melhor do que o “Provão”, porém a proposta para o MEC, à época, significava o fim do sistema de avaliação.

Com diferenças no modelo de avaliação proposto pelo ENC, surge o Enade como um instrumento de avaliação que agrega resultados de desempenho de ingressantes e concluintes, questionários dos alunos e dos coordenadores, e que possibilita fazer a correção e a superação das dificuldades particulares do aluno e do curso (LIMANA; BRITO, 2005). Portanto, no conjunto da proposta do Sinaes, o Enade

---

<sup>80</sup> O ENC tem como foco o curso, em sua dimensão de ensino, e tem função classificatória, com vistas a construir bases para uma possível fiscalização, regulação e controle, por parte do Estado, baseada na lógica de que a qualidade de um curso é igual à qualidade de seus alunos (BRASIL, 2003, p. 18).

trouxe uma nova metodologia de avaliação, com um olhar dinâmico do processo avaliativo.

Nessa perspectiva, a passagem do ENC para o Enade, com o objetivo de medir a trajetória de aprendizagem dos estudantes e não mais para conferir o desempenho individual, deu visibilidade a um processo avaliação para a melhoria da qualidade. Verhine, Dantas e Soares (2006) destacam essa diferença e afirmam que “em contraste com o sistema anterior de avaliação, a abordagem do Sinaes foi pensada como verdadeiramente sistêmica e com foco na instituição” (p. 295). E complementam que

[...] enquanto o Provão se prestava a ser um mecanismo de regulação, o ENADE [sic] passaria a fornecer não só um indicador com esse fim, mas principalmente seria uma ferramenta de avaliação, através do diagnóstico de competências e habilidades adquiridas ao longo de um ciclo de 3 anos de escolarização superior, cruzado com a visão do aluno sobre sua instituição e com seu conhecimento sobre aspectos mais gerais, não relacionados a conteúdos específicos (p. 296).

Todavia, mesmo com a clareza de uma mudança de concepção da avaliação do ENC para o Enade, o uso dos resultados da avaliação pelo Estado parece não ter se transformado. Mesmo com objetivos distintos, esses exames apresentam similaridades quanto à utilização dos resultados da avaliação sob a vertente regulatória.

Conforme a lei do Sinaes, os resultados da avaliação constituem referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, contextualizados a partir da obtenção do conceito de curso (CC) ou do conceito institucional (CI) oriundo das avaliações *in loco*. Os conceitos 1 e 2, considerados insatisfatórios podem ensejar a celebração de Protocolo de Compromisso (PC), a ser firmado entre a IES e o MEC. O cumprimento do PC, depois de uma reavaliação com conceito satisfatório, demonstra um perfil aceitável de qualidade do curso. Entretanto, seu descumprimento, constatado depois da avaliação com conceito insatisfatório de qualidade, pode ensejar penalidades, tais como: suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação; cassação da autorização de funcionamento da IES ou do reconhecimento de cursos; advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável.

A leitura de tais disposições devem observar o artigo 46 da LDBEN, que determina que as penalidades somente podem ser aplicadas “após um prazo para

saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação” (BRASIL, 1996). Nesse sentido, os conceitos do Sinaes refletem um diagnóstico do aprendizado dos estudantes para orientar readequações curriculares e de infraestrutura e organização didático-pedagógica para ações de melhoria no âmbito da própria IES.

Contudo, a criação do CPC e do IGC em 2008, ambos indicadores de qualidade constituídos, em grande parte, por insumos extraídos do Enade, tem colocado os resultados da avaliação *in loco* de cursos (CC) e de instituições (CI) em situação de descaso pela regulação. O uso da avaliação como resultado que serve à punição, sustentada na aplicação de medidas regulatórias, acaba por enfraquecer o processo de avaliação como preditor da qualidade.

Essa situação poderá destituir o tripé que orienta a constituição do Sinaes: avaliação de desempenho dos estudantes, de cursos e de IES, ficando esse processo subjogado a resultados de indicadores quantitativos. Por sua vez, cursos com resultados satisfatórios no Enade podem não ser mais avaliados por comissões externas, reduzindo o potencial indutor de qualidade da avaliação *in loco* e desconsiderando o processo como um elemento que integra o conjunto de instrumentos de avaliação do Sinaes.

A atividade regulatória a partir dos indicadores de qualidade, sem que se possa investir em um plano de melhorias, pactuado entre as IES e o Estado, cria uma vinculação da avaliação com diferentes formas de punição. Nesse caso, desconsidera-se a avaliação como um processo de construção de possibilidades de melhoria da qualidade e de verificação das propostas implementadas.<sup>81</sup>

Exemplifica-se tal situação a partir da aplicação, em 2008, de medidas de regulação sobre os cursos de Pedagogia que alcançaram resultados insatisfatórios na avaliação.<sup>82</sup> Analisando a base empírica da pesquisa, verifica-se que os resultados dos ciclos avaliativos do Sinaes foi motivo de aplicação de medidas cautelares (redução de vagas, suspensão de ingresso e até mesmo encerramento da oferta). No mesmo sentido,

---

<sup>81</sup> Tomam-se por base os atos de supervisão do Estado, publicados no *Diário Oficial da União*. O Despacho do secretário da Seres/MEC nº 234, de 17 de novembro de 2011, suspendeu 514 vagas oferecidas em 16 cursos de bacharelado em medicina que tiveram resultados insuficientes no Enade (BRASIL, 2011).

<sup>82</sup> Do total de 60 cursos de pedagogia e normal superior que foram submetidos ao processo de supervisão do MEC, 17 estavam em fase de extinção de oferta. Os 49 cursos de pedagogia e 11 cursos de normal superior sob supervisão apresentaram conceitos insatisfatórios no Enade 2005. Para a verificação das condições de oferta, foram examinados, pela Comissão de Supervisão, aspectos como o projeto pedagógico do curso, a infraestrutura da instituição e a composição do corpo docente.

verificou-se a automaticidade da relação entre as avaliações do Sinaes e a função de supervisão do MEC, sem qualquer perspectiva de análise da evolução histórica.

Nesse cenário de aplicação de medidas regulatórias com base nos resultados no Enade, conclui-se que pouco ou nada mudou com a implementação do Sinaes em 2004, já que o exame de desempenho de estudantes continua sendo visto de forma isolada, como instrumento de avaliação que serve para regular a educação superior. Se o Enade pode orientar atitudes punitivas sem que se analise o conjunto dos instrumentos avaliativos que integram o Sinaes (autoavaliação, avaliação *in loco*), o potencial formativo e indutor de qualidade da avaliação acaba sendo reduzido. Considerando os princípios constitutivos do Sinaes, a orientação indutora de qualidade deveria ser sua principal característica; entretanto, parece que ainda causa estranheza à comunidade acadêmica.

Analisada a realidade dos cursos de Pedagogia, confirma-se a tese deste estudo, de que a avaliação, tal como vem sendo utilizada pelo Estado, tem reforçado a sua função precípua de regular a educação superior. Questiona-se, portanto, se há possibilidade de a avaliação ocorrer destituída da força regulatória do Estado.

Contudo, não foi possível perceber relação significativa entre a forma de uso da avaliação para fins de controle e punição e as contribuições para a melhoria da qualidade, sobretudo, pelo uso pontual dos resultados destituídos de uma análise sobre a evolução histórica da participação nos ciclos avaliativos do Sinaes.

A visão sistêmica da avaliação de cursos e de IES que se estabeleceu a partir do Sinaes e seu arcabouço legal deveria ter fortalecido o processo de avaliação e possibilitado o acompanhamento da evolução da qualidade em cada ciclo avaliativo. Entretanto, a prática de cunho regulatório, que sustenta a necessidade de utilizar parte dos elementos constitutivos do Sinaes, desconsidera o processo sistêmico que envolve o processo de avaliação e o justifica pelo princípio da racionalidade.

Sobre as consequências da avaliação, tomadas pelo órgão regulador, Afonso (2013) destaca que nem sempre foi assim. Tem-se um período de ausência da avaliação nas agendas das políticas

[...] até a fase atual em que a sua presença é muitas vezes obsessiva e indutora de mudanças, com conseqüências, por vezes bastante questionáveis, podemos identificar conjunturas e momentos diversos. Em alguns deles se ensaiaram processos avaliativos (sem conseqüências ou com conseqüências meramente simbólicas), tendo a sua gênese na iniciativa autónoma das próprias instituições de ensino superior (p. 49).

É com essa perspectiva que a política de avaliação da educação superior foi analisada na presente tese, para além da superação de falsas dicotomias presentes no sistema educacional brasileiro: de um lado, a concepção de avaliação diagnóstica e formativa e de outro, a concepção de regulação, autoritária e punitiva ou, ainda, a oposição entre avaliação qualitativa e quantitativa.

Com toda a complexidade e abrangência de um sistema nacional, o Sinaes precisa ser conhecido em todas as suas dimensões (organização pedagógica, infraestrutura e corpo docente e administrativo) e atores envolvidos (estudantes, docentes, gestores, técnicos e pais). Qualquer construção do conhecimento que se pautar por uma análise crítica e dialética, seja sobre os indivíduos ou sobre a sociedade, tem de ser realizada a partir da totalidade, mesmo que se analisem as partes separadamente. Portanto, embora o Enade traga resultados significativos do desempenho dos estudantes para demonstrar a qualidade do curso, é uma parte do processo de avaliação. E somente com uma análise global e sistêmica da avaliação e de sua implementação será possível reconhecer se a finalidade é regular a e/ou induzir à qualidade, discussão feita na realização da pesquisa ora relatada.

A análise dos ciclos avaliativos do Sinaes nos cursos de Pedagogia, quando considera os resultados de forma esparsa e em tempos distintos, evidencia na sua maioria apenas a finalidade regulatória. Nessa perspectiva, as políticas de avaliação podem ter ficado restritas ao ato de avaliar, concebido como monitoramento e verificação, uma vez que desagregou o diagnóstico produzido pela avaliação *in loco* e os resultados obtidos pelo ENC, do planejamento de propostas de melhoria, deixando às instituições a tarefa de saneamento dos problemas detectados.

Utilizando a nota dos estudantes concluintes para avaliar o curso, o exame poderá ter tido muito mais ênfase nas bases competitivas na educação superior do que na indução do aspecto formativo da avaliação. De modo crítico, essa situação representa

um alerta para o Sinaes, pois a meta-avaliação desse sistema deverá oportunizar uma reflexão quanto às diferenças que podem ter sido produzidas no contexto da avaliação depois da sua implementação em 2004. Essa discussão recai sobre as relações produzidas entre avaliação em regulação, porque enquanto concepção de avaliação pode ficar clara a visão diagnóstica, formativa e emancipatória. Entretanto, na forma de uso dos resultados do Sinaes pela regulação, pode estar sendo revelado o contrário.

O relatório da CEA, no item 5, denominado: “O Sinaes e as funções regulatórias do Poder Público”, chama a atenção para o seguinte limite da proposição da avaliação:

*No entendimento desta Comissão, separam-se claramente as funções de avaliação e de regulação da Educação Superior. A avaliação, foco central da proposta ora apresentada, orienta-se para a missão institucional da educação superior. Sendo a missão das instituições de educação superior matéria de Estado – e não de governo, concebe-se a avaliação como um processo que procede sem desdobramentos de natureza controladora ou de fiscalização (p. 123, grifos nossos).*

A partir da compreensão do documento, infere-se que pode haver distinção entre a regulação e avaliação, a primeira como uma política de governo e a segunda como uma política de Estado. Assim, toda vez que a avaliação se submeter a uma política de governo que desconsidera o seu potencial formativo e indutor de qualidade, pode se desconstituir enquanto política pública de Estado.

Com a reflexão sobre o papel do Estado na gestão da educação superior, realizada neste capítulo, entende-se que o desenvolvimento desta pesquisa, à luz dos princípios e diretrizes do Sinaes, deveria sinalizar para o reconhecimento da avaliação como política pública com a finalidade de induzir qualidade à educação superior. Ao que parece, uma tarefa complexa pela proximidade das formas de controle imputadas ao Estado, seja por orientações dos organismos internacionais, seja pelo mercado ou até mesmo advindas de concepções éticas e políticas individuais daqueles que participam dos processos de avaliação.

É preciso, portanto, reconhecer as origens do processo de avaliação e voltar aos seus princípios e diretrizes, refletindo sobre cada um dos seus processos de modo pormenorizado, sob a pena de o Sinaes se consolidar pelo uso na forma de controle do

Estado. Nesse sentido, inverter a lógica do uso dos resultados da avaliação na forma emancipatória requer investir nos elementos qualitativos e indutores de qualidade, ampliando a compreensão sobre a política de avaliação e o que esta representa para a IES, para os estudantes, para as famílias e para o Estado.

Esse movimento de análise segue o curso do pensamento abstrato, que se eleva do mais simples ao mais complexo e que corresponde ao processo histórico efetivo. Dessa forma, o conhecimento não é um ato, mas um processo que resulta de um trabalho de análise e síntese (MARX, 1978).

Articulado ao campo empírico, possibilita avançar na análise dos princípios formativos e do olhar indutor de qualidade do Sinaes, levando-se em conta os ciclos avaliativos do Sinaes (2005, 2008 e 2011) nos cursos de Pedagogia. Essa interpretação se apoia, em parte, nos achados da pesquisa. Os coordenadores de curso, quando solicitados a se manifestarem sobre a avaliação do Sinaes,<sup>83</sup> responderam que a avaliação do Sinaes está: *i*) centrada na visão de controle do Estado (87%); *ii*) subsidia exclusivamente a política de regulação da educação superior (62%); *iii*) subsidia a política de regulação, ao mesmo tempo que induz à qualidade (37%); *iv*) contribui para a melhoria da qualidade dos cursos (37%); *v*) orienta a expansão da oferta (37%); *vi*) está fundamentada na concepção diagnóstica, formativa e emancipatória (25%). Nesse entendimento surgiram outros apontamentos pelos coordenadores: um deles afirmou que a avaliação do Sinaes “subsidia a qualidade, em termos” e outro disse que “não considera os perfis dos estudantes”.

Ressalta-se que a informação sobre a inexistência de relação entre a avaliação e os perfis dos estudantes revela o desconhecimento do coordenador sobre a construção das matrizes das provas do Enade. As matrizes são construídas à luz das DCN para avaliar as habilidades, os conhecimentos e os saberes fundamentais que compõem o perfil profissional. Desse modo, segundo Rabelo (2013), considera-se que o foco do Enade é

---

<sup>83</sup> A questão a ser respondida pelos coordenadores de curso era a seguinte: *Na sua percepção, a avaliação do Sinaes (marcar todas as opções que considerar verdadeiras): (a) subsidia exclusivamente a política de regulação da educação superior; (b) está centrada na visão de controle do Estado; (c) está fundamentada na concepção diagnóstica, formativa e emancipatória; (d) contribui para a melhoria da qualidade dos cursos; (e) subsidia a política de regulação, ao mesmo tempo, que induz a qualidade; (f) orienta a expansão da oferta; e (g) outros; Quais?*

[...] o perfil profissional que se deseja formar e a trajetória acadêmica da formação da formação dos estudantes. A ênfase da avaliação inclui o desenvolvimento de competências necessárias ao aprofundamento da formação profissional e à compreensão, integrada, crítica e contextualizada, de temas diversos àqueles específicos da formação (p. 86).

Portanto, as matrizes contemplam os perfis profissionais esperados, com a intenção de deslocar o foco da avaliação do domínio dos conhecimentos técnicos para o desenvolvimento de perfis adequados às demandas de formação.

Todavia, é majoritária a compreensão de que a avaliação do Sinaes subsidia exclusivamente a política de regulação da educação superior e que está centrada na visão de controle do Estado, o que confirma a tese de que a avaliação tem servido para regular e que não é significativa, na visão dos coordenadores de curso, para induzir à qualidade. Essa resposta pode ter associação com o desempenho dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos, que serão detalhado nos Capítulos 4 e 5, voltados para a análise dos resultados do Sinaes e das impressões dos coordenadores e estudantes.

A reflexão sobre a concepção de avaliação nos cursos pesquisados se deve também à análise do uso da avaliação como orientadora da expansão da educação superior. Nessa perspectiva, constata-se que a qualidade tem sido pouco considerada para a decisão da expansão dos cursos de Pedagogia, pois essa deliberação tem se constituído a partir de uma prerrogativa da IES orientada, muitas vezes, por uma determinação do mercado. Do contrário, se houvesse uma concepção diagnóstica, formativa e emancipatória à luz dos princípios do Sinaes, seus resultados seriam considerados na tomada de decisão regulatória sobre a expansão de novos cursos e IES.

As respostas dos coordenadores de curso sobre a relação da avaliação com a expansão<sup>84</sup> revelaram uma aproximação com a expectativa da demanda, mas não com a avaliação. Um dos coordenadores expressou conclusivamente que entre a expansão e a avaliação “não há relação. A oferta de vagas do curso foi discutida em colegiado interno e no colegiado da instituição e se mantêm estável” (COORDENADOR 8, informação textual, 2013). Sobre o mesmo tema, outro coordenador manifestou que “o curso teve

---

<sup>84</sup> A questão a ser respondida pelos coordenadores de curso era a seguinte: *Como você concebe a relação entre a avaliação do curso e a criação de novas vagas? O curso teve ampliação de vagas? Se positivo, como foi o planejamento? Se negativo, o que seria necessário para projetar a ampliação da oferta?*

ampliação de vagas. [...] há acompanhamento da demanda nos processos seletivos semestralmente e projeções para investimentos pedagógicos e em infraestrutura” (COORDENADOR 2, informação textual, 2013).

A relação com a expansão é analisada por esses coordenadores sob o ponto de vista interno da IES, priorizando o acompanhamento das ações pedagógicas e a organização da infraestrutura para a oferta dos cursos. Entretanto, houve coordenadores de curso que analisaram a relação da expansão com a avaliação no seu aspecto mais amplo, em âmbito externo às IES. Um deles afirmou que em sua IES

[...] não houve ampliação de vagas, porque há muita competitividade e cada IES tenta encontrar uma forma de buscar o aluno. Algumas conseguem mantê-los até o final, outras não. Mas com as vagas autorizadas, tem sido essencial para a quantidade de alunos que são aprovados no vestibular. Ampliar o número de vagas demanda mais professores qualificados e não existe por parte do governo nenhum incentivo para os títulos de doutores e mestres. Apenas são valorizados quando vão receber comissão do MEC, no sentido de garantir o emprego, mas não para continuarem seus estudos. Pois precisam trabalhar e os cursos têm um custo muito alto (COORDENADOR 7, informação textual, 2013).

Esse entendimento revela a relação da expansão com a força do mercado. Nesse caso, a expansão parece estar relacionada à relação de competitividade existente entre as IES. O valor da mensalidade e a possibilidade de continuidade dos estudos pelos estudantes parece sobreposto a qualquer fator relacionado à qualidade.

A titulação docente, indicador de qualidade nos instrumentos de avaliação do Sinaes e no CPC, é vista pelo coordenador como um fator de difícil atendimento, valorizando-se os aspectos relacionados à gestão financeira da IES e o esforço pessoal para obter a titulação, desconsiderando a importância dessa formação para a valorização profissional e o desenvolvimento do perfil docente.

Com o mesmo entendimento, outro coordenador informa que

[...] em virtude da grande oferta de vagas do curso de Pedagogia na cidade, foi necessário diminuir o número das vagas em nossa IES. Neste momento criamos um programa integrado de licenciaturas, num preço menor, mediante a diminuição de custos, numa tentativa de incrementar a demanda, considerando nossa credibilidade junto à sociedade (COORDENADOR 15, informação textual, 2013).

A fala desse coordenador representa a intenção de relacionar a expansão à competitividade, sem qualquer referencia à avaliação ou à dimensão que essa atitude pode assumir em relação à qualidade do curso. O fator de mercado parece ganhar mais visibilidade do que o contexto da formação e não indica reflexão sobre os resultados da avaliação e com reduzido o impacto da qualidade na demanda de estudantes.

Ressalta-se nesse entendimento a necessidade de conexão e mediação entre a parte e o todo. Para Kosik (2002), “o real é entendido e representado como um todo que não é apenas um conjunto de relações, fatos e processos, mas também a sua criação, estrutura e gênese” (p. 51). Para o autor, o conhecimento dialético da realidade não é uma sistematização dos conceitos que procede por soma fundada em uma base imutável e encontrada algumas vezes; é um processo

[...] de mútua compenetração e elucidação dos conceitos, no qual a abstratividade (unilateralidade e isolamento) dos aspectos é superada em uma correlação dialética, quantitativo-qualitativa, regressivo-progressiva. A compreensão dialética da totalidade significa não só que as partes se encontram em relação de interna interação e conexão entre si e com o todo, mas também que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo se cria a si mesmo na interação das partes (p. 50).

Nessa compreensão, o conhecimento dialético da realidade se materializa na análise da evolução das políticas de avaliação e de regulação da educação superior dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes. Assim, buscou-se captar nesta pesquisa a totalidade da base empírica em suas diversas formas de desenvolvimento. A descoberta da relação interna e externa entre os processos de avaliação e regulação dos cursos pode expor o movimento geral da política de avaliação e revelar casos bem-sucedidos de uso dos resultados dela. Porventura, pode expor também o não uso dos resultados da avaliação na implantação das ações, por decisão da gestão que opta por tomar uma decisão ou outra, a depender dos interesses públicos e privados.

A pesquisa com os coordenadores dos cursos de Pedagogia sobre a relação da avaliação com a indução de qualidade e/ou com a prática de regulação, aliada à análise de relatórios e resultados do ciclo avaliativo no período pós-Sinaes, possibilita ampliar o olhar sobre o objeto, que para o marxismo é o concreto.

Dessa forma, visando dar continuidade à análise sistêmica e global do sistema de avaliação da educação superior e depois de terem sido discutidas as experiências promovidas antes e depois do Sinaes, aprofunda-se na próxima parte deste capítulo a relação entre avaliação e regulação da educação superior. Nesse cenário, torna-se imprescindível ampliar o conhecimento sobre a dinâmica das relações produzidas no âmbito da macro e da microrregulação, para garantir a efetividade dos princípios e diretrizes da avaliação do Sinaes e a compreensão da política que orienta as ações da gestão das IES e do Estado.

### 1.5. A REGULAÇÃO: CONCEITOS E PRÁTICAS

Depois de ter situado a avaliação como política de Estado, refletido sobre os aspectos legais da avaliação e debatidas as experiências de avaliação da educação superior desenvolvidas no país, esta parte do capítulo traz como objetivo central discutir a concepção de regulação e as implicações desta na gestão das IES e do Estado. O interesse em ampliar os conhecimentos sobre a regulação tem fundamento no entendimento da necessária relação com avaliação da educação superior para impulsionar as ações de melhoria da qualidade.

A utilização do termo “regulação” tem origem na avaliação educacional quando aplicada no campo da avaliação institucional e assume significados diferentes<sup>85</sup> (INEP. 2009). Por isso, os documentos do Sinaes que concebem a avaliação como

---

<sup>85</sup> A atual difusão, no domínio educativo, do termo “regulação” está associada, em geral, ao objetivo de consagrar, simbolicamente, outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Muitas das referências que são feitas ao papel regulador do Estado servem para demarcar as propostas de “modernização” da administração pública das práticas tradicionais de controle burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal (BARROSO, 2005) (tradução livre).

formativa, conforme explicitado anteriormente, ressaltam o papel conflitante da avaliação utilizada sob a forma de controle do Estado e os princípios de autonomia e emancipação.

No campo educacional, a regulação parece mais flexível na definição dos seus processos e rigorosa no uso dos resultados da avaliação, sob a perspectiva dos princípios da eficiência e eficácia dos resultados. Nesse sentido, a regulamentação seria o oposto da regulação, já que se centra na definição dos procedimentos e se distancia das questões da qualidade. Essa distinção pode não traduzir o significado original do termo “regulação”, nem o sentido com que é utilizado na linguagem científica, entretanto pode indicar um fator importante de tensão entre avaliação e regulação (BARROSO, 2005).

Visando ampliar o conhecimento da ação da regulação exercida pelo Estado, Kells (1999) contribui para a definição desse processo, apresentando seu caráter sistêmico e estabelecendo sua relação com o pensamento da sociedade. Nessa compreensão, regulação pode ser compreendida como um

[...] processo informado e periódico através do qual um sistema, uma instituição, um programa ou procedimento é, com o passar do tempo, colocado em sintonia com suas expectativas (intenções, padrões, normas), através de escolhas e ações julgadas necessárias pelo(s) regulador(es), tendo como base o resultado de uma avaliação formativa ou somativa (p. 9).

A partir dessa definição, destaca-se a referência do Sinaes com orientação para uma avaliação de natureza processual e formativa e padrões de referência indutores de melhoria da qualidade. Entretanto, no campo da regulação, é cada vez mais comum o uso da avaliação centrada em resultados que não expressam ou mesmo não determinam o comportamento do futuro das instituições.

A avaliação parte de uma referência mínima de critérios e condições sem os quais não se pode permitir o funcionamento dos cursos. Essa perspectiva traz um olhar da avaliação para a sua função diagnóstica, a fim de que produza elementos para a regulação na elaboração de políticas que responsabilizem o Estado pela oferta da educação superior de qualidade. A avaliação como subsídio para a regulação pretende

que a melhoria dos cursos fique demonstrada sempre que alcançar patamares superiores ao padrão de qualidade estabelecido nos instrumentos e procedimentos de avaliação.

Ao dar ênfase ao caráter formativo e emancipatório da avaliação, o Sinaes pode se constituir como uma nova forma de regulação, pois impulsiona o desenvolvimento institucional. Nesse sentido, passa a representar um avanço, se comparado aos processos anteriores de avaliação, que estavam ainda muito ancorados nas formas de controle e coerção do órgão estatal.

### **1.5.1 Tipos de Regulação**

De acordo com Barroso (2005), a regulação pode ser entendida como um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema. Quando se refere à organização do processo de regulação, o autor afirma que compreende “não só a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re)ajustamento da diversidade de ações dos atores em função dessas mesmas regras” (p. 733-734).

Para o autor, a complexidade do processo de regulação é devida aos elementos integrantes da sociedade em que o sistema de educação superior se desenvolve, já que existe uma pluralidade de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos atores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias. Além disso, refere-se à regulação como “um processo composto que resulta mais da regulação das regulações, do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre acção dos ‘regulados’” (p. 65). É importante destacar dessa afirmativa que a fonte essencial de regulação é o próprio sistema; entretanto, não se constitui como única, nem a mais decisiva para os resultados finais alcançados.

Na mesma linha de pensamento, a estruturação do Sinaes compreende a regulação como parte essencial do funcionamento e do desenvolvimento da educação superior. Portanto, o Estado, como responsável pela sua implementação, não deve

entendê-lo como único processo, mas ampliar a sua relação com os resultados advindos de outros componentes do sistema. Cita-se como fundamental, nessa ação, os indicadores de qualidade que podem ser obtidos seja por meio das avaliações internas realizadas nas instituições (processos próprios de regulação), das informações coletadas pelo Censo da Educação Superior, da divulgação do CPC pelo Inep, das avaliações externas e de outros dados que possibilitam identificar o contexto da educação superior.

Barroso (2006) aborda, também, as relações de poder do Estado no exercício da regulação das políticas de educação e apresenta os níveis diferentes em que essa relação pode se estabelecer: regulação transnacional, regulação nacional, microrregulação local e metarregulação. A amplitude em que se operam estas atividades regulatórias define o caráter do processo de regulação, que, no caso do Sinaes, pode ser dado como um ato de regulação nacional.

Como consequência do contexto social do país, a regulação se fortalece a partir da criação de dispositivos técnicos e informações, além das normas legais e sociais. Com esses elementos de regulação, constrói-se uma nova relação entre a sociedade civil e o Estado. É o momento em que o Estado já não consegue mais regular a sociedade apenas pela imposição, mas também e principalmente pela utilização de estratégias indutoras da ação. É a denominada “metarregulação”, da qual o Estado passou a se utilizar para a regulação de dispositivos técnicos institucionais e situacionais (DELVAUX, 2004).

partir desses conceitos, questiona-se no presente estudo se a meta-regulação pode ser considerada um tipo de regulação ou se esta se caracteriza como um processo de avaliação dos tipos de regulação instalados no país. A avaliação da eficácia das normas e dos elementos técnicos utilizados para regular determinada ação e sua efetividade no sistema educacional brasileiro poderia ser considerada um processo de metarregulação. Nesse sentido, a meta-avaliação seria aquela que avalia a aplicação dos três tipos de regulação transnacional, nacional e microrregulação nas políticas educacionais em âmbito nacional e internacional.

A partir dessa caracterização, a evolução da regulação coloca em evidência cada um dos tipos de regulação em relação à gestão do Estado. Entendendo que a política de avaliação constitui tarefa essencial para elevar a qualidade da educação

superior, as contribuições advindas dos tipos de regulação foram fundamentais neste estudo, a fim de reconhecer se o uso dos resultados dos ciclos avaliativos do Sinaes tem servido para induzir qualidade dos cursos de Pedagogia.

#### 1.5.1.1 Regulação transnacional

Com a intenção de elucidar as formas de regulação do Estado, discute-se nesta parte do estudo como a regulação transnacional pode dar significado à política de avaliação da educação superior no país. Na forma de regulação transnacional são percebidas as influências dos acordos de cooperação com organismos internacionais que passam a ter efeito regulador no sistema de ensino. Entende-se nesse conjunto as normas, os discursos e os instrumentos produzidos em âmbito internacional, decididos por especialistas e gestores governamentais, que, de forma representativa, legitimam o funcionamento de políticas a serem implementadas pelo setor educacional do país.

Vários estudos comparados têm vindo a pôr em evidência a existência de uma convergência na alteração dos modos de regulação dos sistemas educativos nacionais que traduz, em si mesma, como foi dito, um processo de “regulação transnacional”. Isso significa que grande parte da influência externa se centra mais no processo de tomada de decisão política e controlo [sic] de sua execução, do que propriamente na imposição de modelos e soluções comuns para a organização e funcionamento dos sistemas educativos (p. 48).

As influências desses modelos internacionais fazem parte da história de implantação do sistema educacional no Brasil e evidentemente são percebidas nas políticas de educação superior. Inicialmente, como influência da regulação transnacional, destaca-se a análise das políticas educacionais orientadas pelo Banco Mundial,<sup>86</sup> que ao comparar o Brasil com aos países em desenvolvimento manifestou que as IES não estariam cumprindo a missão de promover o crescimento econômico.

---

<sup>86</sup> O Banco Mundial é uma instituição financeira internacional que fornece empréstimos para os países em desenvolvimento. Os empréstimos que marcaram os anos 1980 foram as políticas de ajuste estrutural que visavam à racionalização da economia de nações.

Segundo Afonso (2001), em uma época de transição entre o apogeu do Estado-Nação e a emergência de novas instâncias de regulação global e transnacional, alguns dos desafios que se colocam às políticas educativas remetem

[...] para a necessidade de se inscreverem na agenda política e educacional os processos e as consequências da reconfiguração e ressignificação das cidadanias,<sup>87</sup> resultantes, entre outros factores, do confronto com manifestações cada vez mais heterogêneas e plurais de afirmação de subjectividades e identidades, em sociedades e regiões multiculturais, e aos quais os sistemas educativos, as escolas e as práticas pedagógicas não podem ser indiferentes (p. 21).

Assim, os processos de regulação podem ser entendidos como causa e consequência das mudanças ocorridas na gestão do Estado influenciadas pelas orientações internacionais e supranacionais. A avaliação, que deveria incidir sobre o conhecimento na indução de pesquisas para a melhoria da qualidade, passa a ter mais força como um instrumento de regulação central das políticas e programas.

Devido às políticas neoliberais, são tomadas decisões estratégicas voltadas ao financiamento da educação, oriundas de acordos firmados por organismos internacionais, a exemplo das diretrizes do Banco Mundial para reformar a educação superior no país. As orientações mundiais são direcionadas para estimular a diversificação das IES públicas e provocar a competitividade entre elas; estimular a ampliação das IES privadas que devem buscar fontes alternativas de financiamento, incluindo a cobrança de taxas dos alunos; vincular o financiamento do Estado ao aumento de produtividade da IES; e redefinir o papel do Estado em relação à educação superior, para que atue de forma vinculada à melhoria da qualidade acadêmica e institucional.

---

<sup>87</sup> No seu sentido mais restrito, a cidadania pressupõe o reconhecimento de uma relação jurídica de pertença a uma determinada comunidade política e, como consequência, o acesso a alguns direitos elementares diretamente decorrentes da posse legal de uma nacionalidade tutelada por um determinado Estado. Nesse sentido, se recuarmos um pouco no tempo, verificaremos que esse reconhecimento político foi, e ainda continua a ser muitas vezes, um ato arbitrário e extremamente seletivo (AFONSO, 2001).

Cada uma dessas diretrizes trouxe influências significativas para o desenvolvimento da educação superior no país e orientaram concepções políticas estruturantes do sistema educacional. Em decorrência da regulação transnacional, criaram-se políticas nacionais para seguir as determinações internacionais pactuadas em acordos para o desenvolvimento do país. Entre essas orientações podem ser destacadas aquelas com a finalidade de promover a diversificação institucional e de estimular à expansão das IES privadas.

Na forma de regulação transnacional, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)<sup>88</sup> propõe em seus documentos, políticas e estratégias a reforma da educação no âmbito mundial, causando um impacto na política educacional brasileira. Segundo Catani e Oliveira (2000), essas diretrizes estão presentes no cenário da educação superior no país com a finalidade de:

[...] diversificar as instituições e os sistemas de ES, tornando-as mais flexíveis; promover a avaliação quantitativa e qualitativa; diversificar as fontes de financiamento e reforçar a gestão e o financiamento da ES; promover maior adaptação dos sistemas e das universidades às necessidades da sociedade, da economia, expressas em nível nacional e regional, sem perder de vista a universalidade do conhecimento (p. 49).

Destaca-se nas orientações da Unesco a ênfase na avaliação centrada nos resultados, tendo como referência a eficácia, sem muito refletir sobre as condições do processo. Essa visão acaba por reforçar o controle da gestão estatal nas formas de fiscalização e intervenção, e se constitui por um período em que se instalam as primeiras experiências de avaliação organizadas pelo Estado.

A proposição da Unesco sobre a flexibilização da contratação docente e a redução do tempo de formação profissional pode ser entendida como uma das estratégias políticas, característica da regulação transnacional, que deixa clara a opinião de que o Estado e a sociedade civil devem se comprometer com o investimento na

---

<sup>88</sup> A Unesco foi criada em 16 de novembro de 1945 com o objetivo de contribuir para a paz e a segurança no mundo, mediante a educação, a ciência, a cultura e as comunicações.

educação superior<sup>89</sup> e, por meio da avaliação, prestar contas desses investimentos à sociedade.

Todas essas orientações caracterizadas por regulação transnacional, seja do Banco Mundial, da Unesco, do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>90</sup> e de quaisquer outros organismos internacionais, acabaram por priorizar a lógica do mercado e o saber como bem privado, em detrimento da qualidade da educação superior, como máxima prioridade nos países em desenvolvimento.

Essa lógica é facilmente percebida nas formas de financiamento implementadas pelo Estado. Segundo Lima (2003), a situação financeira de um país representa o principal vetor do desenvolvimento no setor educacional. Para o autor, a atuação dessas organizações está ligada

[...] ao aspecto financeiro, ao fornecimento de empréstimos aos países periféricos, mas, sobretudo, ao controle econômico, cultural e político que exercem com os países credores a partir da exigência de cumprimento de condicionalidades, travestidas pela imagem de assessorias técnicas (p. 145).

O discurso desses organismos internacionais para a educação superior, segundo o autor, é voltado à racionalização dos recursos e à diversificação da oferta por meio da expansão das IES privadas, fazendo parte, portanto, do conjunto de propostas que atuam em contraposição à política de democratização do acesso. No setor público, a cobrança de matrícula e mensalidades para os estudantes e a contenção de investimentos estatais para gastos não relacionados com a educação são exemplos dessas propostas de regulação transnacional com fortes influências na política educacional no país.

Com relação à organização acadêmica, nota-se em 2004 e 2005, a migração da oferta dos cursos de Pedagogia para os institutos superiores de educação,<sup>91</sup> visando a

---

<sup>89</sup> A questão do financiamento é uma dos assuntos mais polêmicos dentro do Anteprojeto de Reforma Universitária, proposto pelo governo Luís Inácio Lula da Silva em particular e, de um modo geral, pelos organismos internacionais do capital (BRASIL, 2004).

<sup>90</sup> A OMC é uma organização internacional que trata das regras sobre as moedas e seu preço no mercado mundial entre as nações. Os membros da organização negociam e assinam acordos que depois são ratificados pelo parlamento de cada nação e que passam a regular o comércio internacional com a ordem parlamentar.

<sup>91</sup> A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, ao criar os Institutos Superiores de Educação e o Curso Normal Superior, tornou a questão da identidade legal do curso de Pedagogia um dos temas mais polêmicos e de complexa regulamentação na área da graduação (BRASIL, 1996).

uma formação mais técnico-profissional e, em alguns casos, com conclusão dos cursos entre três e quatro anos de formação. Acrescenta-se a essa orientação, o período longo que transcorreu para a aprovação das DCN dos cursos de Pedagogia em discussão desde 1996 até o ano de sua publicação pelo CNE em 2006. A morosidade da decisão normativa fez permanecer por um período de dez anos a indefinição do papel da Pedagogia no sistema educacional e abriu espaço para o incentivo à oferta do curso preferencialmente na modalidade educação à distância.

De acordo com essa concepção, a democratização da educação superior visaria proporcionar oportunidades iguais de participação na sociedade e, na medida em que os ensinos, primário e secundário, se expandissem para a universalização, a educação superior também estaria aberta para todos, estabelecendo um sistema de igualdade de oportunidades onde as únicas diferenças a vigorar seriam aquelas do mérito pessoal. Esse conceito é ampliado por Ribeiro (1975), quando diz que:

[...] apenas o sistema educacional e, especialmente, a Universidade, cuja função é adestrar quadros, poderá conferir legitimidade ao exercício do poder nas sociedades futuras, cujos gestores serão obrigatoriamente diplomados em cursos universitários (p. 18).

Para o autor, além dos ideais de democratização e seleção dos mais aptos, a educação superior com caráter universal eliminaria as diferenças entre o culto e o inculto, entre o saber científico e o saber pré-científico. Para Ribeiro (1975), “A promessa de superar a dicotomia entre a cultura erudita e a cultura vulgar, substituindo-a por uma cultura de base científica”, teria de ser difundida, necessariamente, por “um novo sistema formal de educação” (p. 20).

A compreensão da dinâmica na organização das IES depende da relação que se estabelece entre o que se espera da educação superior para a transformação da sociedade e o grande desafio de construir uma proposta de educação superior inclusiva, fundada nos princípios da ética e que possibilite repensar os valores da formação e a importância do conhecimento como bem público.

Considerando que o trabalho é um dos grandes vetores para o desenvolvimento social, ético e político, o papel da educação superior deve estar balizado na definição de diretrizes que combinam as funções de formação profissional e as necessidades do

mercado e da sociedade. Portanto, a educação superior deve ampliar as capacidades de desenvolvimento da produção científica e cultural da sociedade. Enquanto a IES estiver voltada para a política de mercado, estará fortalecendo a crise de identidade institucional que a tem distanciado das suas funções sociais e culturais, para as quais essa instituição foi criada.

Nesse contexto, o significado das avaliações externas passou a ser questionado, principalmente quanto à finalidade de: *i*) prestação de contas que justifique a avaliação dos padrões de qualidade na educação superior e pressione maiores investimentos no setor; e *ii*) acreditação,<sup>92</sup> prevalecendo o rótulo de qualidade outorgado pelo MEC.

Com relação ao objeto do estudo, existem influências mundiais na política de formação de professores e na organização da oferta dos cursos de Pedagogia. Trata-se de identificar em que medida essas orientações impactam a qualidade dos cursos no Brasil. A relação das políticas internacionais pode ser percebida desde os avanços no marco legal, como a Conferência Mundial de Educação para Todos, até as políticas de racionalização trazidas pela Reforma do Estado, que impactaram o financiamento da educação e por isso desconstituem a valorização dos professores.

Essas questões podem ser percebidas pelo Sinaes, no momento em que a formação docente se constitui em indicador de qualidade dos cursos de graduação e, por isso, são elementos que podem ser contraditórios como políticas educacionais coordenadas e reguladas pelo Estado.

Pode-se dizer, portanto, que essa estrutura de regulação transnacional formaliza o poder de decisão da educação, controlando e coordenando os sistemas de financiamento e as políticas de desenvolvimento da educação. Nesse contexto, as referências mundiais podem cumprir, concomitantemente, as funções de legitimação e de justificação, seja por sucesso ou por eventuais fracassos nas propostas de cunho principalmente político.

---

<sup>92</sup> A acreditação se refere à avaliação, com a finalidade de conferir ao Estado resultados sobre a qualidade acadêmica dos cursos e das IES.

### 1.5.1.2 Regulação nacional

A aplicação do conceito de regulação nacional remete à compreensão dos limites estabelecidos na organização do Sinaes, com a concretização do uso da avaliação, sua burocracia e formalidade necessária e instituída para servir à regulação da educação superior, nos seus aspectos de controle e intervenção do Estado sobre a oferta da educação superior no país. Com essa finalidade, Barroso (2006) afirma que o conceito de “regulação nacional” tem sentido de

[...] “regulação institucional” e serve para descrever o papel do Estado na “coordenação, controlo [sic] e eficiência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da ação dos diferentes actores [sic] sociais e seus resultados (p. 50).

Servindo a avaliação para a finalidade regulatória, tem-se ampliado o poder do Estado e, por conseguinte, reduzidos os critérios de análise que tenham por ênfase avaliar a inovação e a qualidade do projeto pedagógico dos cursos de graduação. Para o referido autor, as estratégias de intervenção do Estado podem ter significados diferentes.

De um modo geral, pode-se dizer que coexistem nos diferentes países (e no mesmo país em diferentes momentos) estratégias de regulação, desregulação, privatização, recentralização, descentralização, autonomia e controlo, mas os referenciais destas estratégias têm, por vezes, sentidos diferentes (em função dos países, das ideologias políticas, dos interesses convocados) e exercem-se em domínios distintos (p. 55).

Como subsídio às atividades de regulação, supervisão e da própria avaliação da educação superior, o Sinaes precisa se constituir como uma ação independente, mas extremamente interligada ao processo de regulação, para que seus resultados possam produzir efeito formativo na gestão das IES e efeito orientador nas políticas públicas de educação implantadas no país.

É importante destacar que, nesse processo de discussão sobre avaliação, inúmeros confrontos e tensões se apresentam até que se definam os papéis e limites do

Estado como agente avaliador e da instituição avaliada como condição para o seu funcionamento. A ênfase nos processos de regulação nacional é imprescindível para garantir o diálogo e a participação dos envolvidos no processo avaliativo, desde a construção dos instrumentos e medidas de avaliação até a definição de estratégias de financiamento e investimento na organização do sistema federal de educação superior.

Entretanto, devido ao regime descentralizado existente no país, que confere a autonomia aos estados e municípios para regular a oferta da educação superior, percebem-se movimentos distintos nas formas de controle e acompanhamento da qualidade da educação superior. A implicação dessa forma de organização e a influência estabelecida pela lógica do mercado podem gerar competição entre instituições, inclusive fortalecendo o entendimento da educação mais como um serviço destinado à população do que um direito instituído e constitucionalmente garantido.

Aplica-se nessa forma de regulação nacional, implementada por meio do Sinaes, uma forma híbrida de regulação, que ora se aproxima da coordenação de políticas educacionais e, por vezes, se aproxima mais do conceito de regulação institucional, já que ocorre a partir da coordenação e do controle dos resultados da avaliação e da ação do Estado no sistema de educação superior. Esse conceito permite considerar a inter-relação entre os processos de globalização e de regionalização como resultado de uma relação linear e hierárquica produzida por forças estruturais.

Nesse contexto, o presente estudo analisou a relação da regulação nacional estabelecida perante o Sinaes, já que seus instrumentos voltados aos processos de gestão da IES não podem ser exclusivos desta, e devem demonstrar o potencial de evolução da avaliação como política pública que influencia a melhoria da qualidade da educação superior. Realizou-se, portanto, uma análise do processo de avaliação nacional que impulsiona as políticas educacionais em confronto com as contribuições do próprio sistema educacional.

### 1.5.1.3 Microrregulação local

Complementando os conceitos anteriores de regulação transnacional e regulação nacional, Barroso (2006) define o conceito de microrregulação local, compreendido como “processo de coordenação da acção dos actores no terreno que resulta do confronto, interacção, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias” (p. 56).

A partir dessa compreensão, pode-se dizer, então, que todo processo de regulação deverá estar pautado nos objetivos da avaliação, incluindo os procedimentos, os instrumentos e a forma de utilização dos resultados. Esse processo envolve a participação, a conscientização e a preparação de todos os envolvidos, visando obter informações claras e confiáveis sobre o contexto sociopolítico e as possíveis necessidades de transformação da realidade. Somente dessa forma, os processos de avaliação poderão se fundar em uma concepção formativa e emancipatória, em detrimento da concepção de avaliação autoritária que pode gerar dependência do controle e alienação dos participantes.

Diante da complexidade desse processo, evidenciou-se a necessidade de uma ruptura da visão estruturalista e burocrática que tem permeado os processos de regulação da educação superior, passando a se valorizar mais o funcionamento do sistema de avaliação, incluídas todas as instâncias de decisão que de alguma forma contribuem ou participam do Sinaes: as comissões técnicas, as representações do CNE e dos órgãos de classe, os docentes das IES (seja na função de ensino, gestão ou mesmo de avaliadores do BASis), os estudantes e suas famílias como usuários, o MEC como órgão regulador e demais membros da comunidade acadêmica.

Para Barroso (2006), a microrregulação, diferentemente da regulação nacional, pode ser definida como um processo de coordenação da ação dos diferentes atores e por isso envolve diálogo e negociação dos diferentes interesses, lógicas e racionalidades:

Se a regulação nacional remete para formas institucionalizadas de intervenção do Estado e da sua administração na coordenação do sistema educativo, a “microrregulação local” remete para um complexo jogo de estratégias, negociações e acções, de vários actores, pelo qual as normas, injunções e os constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustados localmente, muitas vezes de modo não intencional (p. 24).

A influência da microrregulação local situa-se no permanente debate com as associações e entidades representativas das IES públicas ou privadas com ou sem fins lucrativos e os conselhos profissionais, entre outras instituições brasileiras organizadas de acordo com os interesses individuais e/ou coletivos dos respectivos integrantes. Pode-se destacar igualmente nessa esfera pais, alunos, docentes, funcionários, gestores, entre outros atores e instâncias que podem interferir no funcionamento do sistema educacional.

Nesse cenário, o desafio está em construir um sistema de avaliação coerente com o projeto nacional de educação e que tenha significado no coletivo das IES. Os princípios de justiça, equidade e democracia são fundamentais para analisar a relação que pode existir entre o desenvolvimento de um projeto que almeja a qualidade da educação superior e a satisfação das necessidades das IES, lembrando-se que, contraditoriamente, podem estar priorizando os interesses do capital e sem a satisfação das necessidades de educação da população.

Cabe situar que, embora todas as formas de regulação aqui estudadas tenham sentido para a compreensão do Sinaes como política pública de avaliação, a microrregulação pela abrangência dos seus instrumentos e procedimentos se aproxima dos objetivos do estudo pela importância na organização dos processos de melhoria da qualidade nas IES. Essa proposição ganha significado pela relevância do debate em torno dos resultados da avaliação dos cursos e pelo alcance das metas dos projetos pedagógicos dos cursos e das IES.

#### 1.5.1.4 Metarregulação

O conceito trazido por Barroso (2006) de metarregulação remete à possibilidade de analisar os processos de regulação do Estado e evidenciar a sua importância:

[...] o Estado deve assumir a função essencial de “regulador das regulações”, isto é, de uma “metarregulação” que permite não só equilibrar a acção das diversas forças em presença, mas também continuar a garantir a orientação global e a transformação do próprio sistema (p. 65).

Importa considerar que essa visão pode alterar a definição do papel e do poder do Estado diante dos processos de avaliar, regular e supervisionar a oferta da educação superior, que ocorrem nem sempre nessa mesma ordem, haja vista que os processos se relacionam e se entrelaçam, valorizando mais os resultados do que as normas do sistema, para garantir a qualidade dos cursos de graduação.

Com esse modelo de controle exercido por meio da supervisão, o Estado confere autonomia às IES e coloca a ênfase nas experiências que oportunizam a criação de novas condições de gestão da IES, voltada ao desenvolvimento de propostas institucionais a partir da comunidade acadêmica e não de decisão regulatória do Estado, na forma de controle.

Entretanto, o conceito de supervisão, colocado na prática pelo Sinaes, parece não estar ocorrendo de forma a induzir à qualidade dos cursos. Isso porque a função de supervisão deve ser a de acompanhar o processo, e este não pode se confundir com resposta imediata aos aspectos e às decisões regulatórias.

Dessa forma, embora pareça simples, essa inversão da proposta da avaliação com a finalidade de regulação do Estado para a finalidade de desenvolvimentos institucional, na verdade, não se constitui assim. Para Clímaco (2005), associar a atividade de avaliação à gestão de um projeto é um fato comum apenas na teoria, mas que na prática se revela uma atividade bastante complexa. O autor contribui para a

discussão sobre metarregulação ao abordar as normas da avaliação como uma atividade bastante complexa.

A associação da actividade de avaliação ao desenvolvimento e à gestão de qualquer projecto é hoje um facto comum, pelo menos em termos de discurso e de intenções. Mas perde-se muitas vezes a noção de que a avaliação desempenha um papel instrumental no aperfeiçoamento dos projectos e nas tomadas de decisão dos gestores. Tal facto significa que a avaliação não é algo cujos resultados são só conhecidos no fim de um percurso ou de um processo de trabalho, mas tem resultados de intermédios e finais para assegurar a função instrumental de informação e orientação da acção (p. 8).

De acordo com fontes oficiais (BRASIL, 2010), todas as medidas adotadas no processo de supervisão dos cursos têm como finalidade garantir que as IES ofereçam uma educação superior de qualidade. A supervisão pode determinar medidas de enfoque corretivo e preventivo dos problemas, com a determinação de medidas de saneamento e de medidas cautelares de defesa do interesse dos alunos, e até penalidades, se a instituição sob supervisão deixar de adotar as ações de saneamento de deficiências apontadas pelo MEC.<sup>93</sup>

Essas penalidades vão desde a suspensão temporária de prerrogativas de autonomia, no caso de universidades e centros universitários, até o encerramento de cursos ou descredenciamento da instituição pelo MEC. Quando um processo de supervisão é aberto, a lei determina que o MEC conceda prazo para as instituições recorrerem. Nos casos mais graves, no entanto, o ministério tem determinado medidas cautelares administrativas (regulamentadas pelo Decreto nº 5.773/2006) para proteger os interesses de estudantes e da sociedade. Redução de vagas e suspensão de ingresso de novos alunos são algumas dessas medidas (p. 9).

Analisar os resultados do ciclo avaliativo do Sinaes, sem a devida atenção às medidas de supervisão aplicadas aos cursos, mesmo que tenham sido superadas na reavaliação dos cursos com conceito satisfatório, pode despotencializar as contribuições da concepção diagnóstica e formativa da avaliação para o aprendizado acadêmico.

---

<sup>93</sup> O MEC produziu o documento informativo, a cartilha *Qualidade na educação superior: avaliação, regulação e supervisão*, a fim de esclarecer a comunidade acadêmica sobre a importância e as finalidades de cada um desses processos (BRASIL, 2010).

Devido à importância de se analisar o processo de supervisão no contexto do conjunto de elementos que integram o Sinaes, buscou-se identificar nos cursos de Pedagogia as justificativas e as tendências dos cursos, quando submetidos a processos de supervisão, na forma de saneamento de deficiências estabelecidas entre a IES e o MEC.

Neave (2001) considera que: “el estado evaluador es un nuevo concepto em la esfera de la política de enseñanza superior refleja una situación que había alcanzado um punto crítico”(p. 216).<sup>94</sup> O ponto crítico a que se refere o autor pode estar expresso em um modelo que, ao mesmo tempo que garante a autonomia às IES, quando assume o papel de supervisor, assume outro sentido, o de um Estado que se desresponsabiliza pelos processos e que avalia somente os resultados, voltando a centrar-se na questão de controle do Estado. Nessa perspectiva, o autor chama a atenção para a importância que assume a avaliação externa:

La sola presencia de agencias de evaluación de localidad no garantiza, por supuesto, que una relación basada em aquel control evolucione sin más hacia otra relación basada em esta supervisión. Porque lo que cuenta es el grado de evaluación externa presente em un sistema de enseñanza superior o em los subsectores – universidad y no universitarios – que lo componem. Y lo que es igualmente significativo es el grado de evaluación externa que acompaña la creación de tales organismos (p. 178).<sup>95</sup>

Fica evidente, portanto, que há uma contradição entre a teoria e a ação, entre o que está sendo proposto como política de governo e a ação estatal que sofre implicações burocráticas e, em consequência, que pode gerar dificuldades na implementação da avaliação. A proposta do Sinaes sugere a mudança de postura do Estado, de controlador para um Estado-Avaliador, no qual as IES são responsáveis pelos processos de melhoria da qualidade da educação superior.

---

<sup>94</sup> “O Estado-Avaliador é um novo conceito na esfera política de ensino superior que reflete uma situação que tem alcançado um ponto crítico” (tradução livre).

<sup>95</sup> A mera presença de agências de avaliação da qualidade não garantirá, portanto, que uma relação baseada apenas no controle evolua para outra relação, baseada na supervisão, porque o que conta é a força da avaliação externa em um sistema de ensino superior ou nas instituições – universidades e faculdades – que o compõe. O que é igualmente significativo para a força da avaliação externa que acompanha a criação de tais agências (tradução livre).

Sob o ponto de vista do método do materialismo histórico-dialético, negar a contradição do movimento histórico é desacreditar da realidade da política educacional, que passa a ser vista de uma única dimensão, sem dar espaço à criação inerente a um processo em construção, como é a característica do Sinaes.

A partir disso, o presente estudo realizou a análise do conjunto de elementos e associações políticas que ocorreram a partir do Sinaes, especialmente no uso dos resultados da avaliação do grupo de cursos de Pedagogia selecionados. Nessa interpretação, foi percebido que há, de fato, uma mudança de postura da gestão das IES e do Estado na organização da política de educação superior, entretanto, com maior ênfase nas formas de controle e menos impacto na relação da avaliação como indutora de qualidade.

Com essa visão, os instrumentos e procedimentos avaliativos devem ser constantemente adequados para estar em consonância com as estruturas institucionais, as inovações, as metas e os objetivos da educação superior. Para Neave (2001), “el estado evaluador ‘conduce’ la educación superior precisamente através de los mecanismos y los múltiples procedimientos de negociación – entre el establecimiento y los organismos de control, entre los organismos de supervisión y el gobierno – que acompañan el proceso del contrato” (p. 231).<sup>96</sup>

Nessa perspectiva, a forma como o Sinaes se institucionaliza como política de Estado representa a valorização da autonomia das IES na implementação do projeto pedagógico dos cursos. Assim como avaliar significa também comparar, trata-se de uma oportunidade de revelar, no caso dos cursos de Pedagogia, a situação atual da formação de professores no país e de subsidiar o aprimoramento da política educacional. Com esse pressuposto, percebem-se evidências de uso impróprio dos resultados da avaliação, que podem ocorrer quando se tem um olhar menos para os princípios democráticos e mais para o *ranking* de instituições, com exclusiva finalidade mercadológica e de padronização da qualidade.

---

<sup>96</sup> “[...] o Estado-Avaliador ‘conduz’ a educação superior precisamente através dos mecanismos e dos múltiplos procedimentos de negociação – entre o estabelecimento e os órgãos de controle, entre os órgãos de supervisão e governo – que acompanham o processo de contrato” (tradução livre).

No âmbito da regulação, frente ao controle das políticas educacionais, sem dúvida, há contradições nos tipos de regulação quando associadas ao desenvolvimento da política de avaliação. A avaliação desempenha um papel político voltado à socialização e à democratização e assume, portanto, no âmbito da regulação nacional, um papel pedagógico voltado para a transformação da realidade social por meio de ações emancipatórias.

No que se refere à regulação transnacional, o contexto internacional revela modelos dissociados da necessidade nacional, mas que se aplicam a outros contextos, muito possivelmente. Por exemplo, a instalação de um sistema nacional de avaliação conduzido por órgão governamental, como é o Sinaes, coordenado pelo Inep. Existem países que optaram por agências privadas de avaliação e de caráter voluntário, desvinculadas dos atos regulatórios.

A regulação nacional é própria de um contexto construído por agentes sociais comprometidos e vincula-se, muitas vezes, aos processos de gestão do Estado.

A regulação nacional pode se caracterizar pelas mudanças na operacionalização do Sinaes e respectivos instrumentos, visando definir aspectos formativos para a indução de qualidade e/ou atender plenamente ao ordenamento regulatório do país.

Acrescenta-se o caráter da microrregulação como um contexto mais dinâmico e orientador dos projetos institucionais. As orientações emanadas da política regulatória, eventualmente com mais força do que as orientações contidas nos marcos referenciais do Sinaes, podem ser interpretadas a partir do esforço coletivo das CPAs nas IES para o reconhecimento do trabalho científico contido nos instrumentos de autoavaliação.

O contexto da metarregulação aponta, então, para a avaliação dos atos e instrumentos regulatórios, a eficácia da política educacional e a relação com a meta-avaliação do Sinaes, que pretende demonstrar a necessidade de novas ações para a consolidação da cultura da avaliação no ambiente das instituições.

Sob esse ponto de vista, os vários tipos de regulação podem ser entendidos como mediações necessárias para entender o objeto estudado: os cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes. Para essa análise, tornou-se necessário fazer uma

reflexão sobre quem serve à avaliação e como esse instrumento pode, ao mesmo tempo, atender aos aspectos de indução da qualidade e de controle.

Dessa forma, considerando que um sistema de avaliação necessita ter objetivos claros e finalidade explícita quanto ao uso dos seus resultados, para ilustrar a pesquisa, buscaram-se nas falas dos coordenadores de curso os atributos da avaliação para medir a qualidade em todas as dimensões: didático-pedagógica, corpo docente, pesquisa e produção acadêmica e infraestrutura necessária.

### **1.5.2 Regulação e avaliação: controle ou emancipação?**

Aprofundando a discussão sobre os conceitos de regulação e emancipação como característica imprescindível para a indução de qualidade, a partir das falas dos coordenadores dos cursos de Pedagogia pesquisados, buscou-se conhecer o papel desempenhado pelos gestores no uso dos resultados da avaliação e a relação dessa prática com a política regulatória.<sup>97</sup> Optou-se por privilegiar a perspectiva de análise teórico-prática da avaliação com o objetivo de problematizar e dar visibilidade não apenas à lógica conceitual, mas, sobretudo, às dimensões da relação do objeto com os eixos estruturantes da gestão.

O esforço, portanto, dentro dos limites de obtenção das informações dos cursos de Pedagogia, foi para articular e problematizar a relação da avaliação como subsídio à regulação. Esta análise propiciou a constatação de que a avaliação pode ser considerada mais como uma reação às medidas regulatórias que uma intenção formativa em conexão com os princípios e as diretrizes do Sinaes.

Nesse cenário, o Estado-Avaliador pode significar um retrocesso, porque, entre outras razões, promove a recuperação, a atualização e o predomínio de muitos dos pressupostos e instrumentos positivistas e quantitativistas em avaliação. Esse sentido da

---

<sup>97</sup> A questão respondida pelos gestores era a seguinte: *Você percebe relação entre os resultados do Sinaes e as medidas de regulação do MEC? Se positivo, como você avalia essa relação?*

avaliação favorece a desvalorização social e a política da complexidade dos processos sociais e educativos (AFONSO, 2000).

Confirma-se, então, que as formas de avaliação estão diretamente relacionadas à política educacional adotada no país. Na análise das falas dos coordenadores de curso, qualifica-se a relação entre os processos de avaliação e regulação, quando um deles afirma que é

[...] totalmente favorável a toda avaliação externa com sentido para a regulação, desde que essa avaliação seja de fato apreciada em seu todo, e não de forma estanque, sem considerar as peculiaridades locais e regionais (COORDENADOR 6, informação textual, 2013).

Nesse contexto torna-se urgente resgatar a avaliação formativa como dispositivo emancipatório, destacando as possibilidades de reconstruir novos espaços pedagógicos destituídos de cerceamentos produzidos por atores passivos coordenados por uma gestão autoritária. O uso dos resultados da avaliação pelos coordenadores de curso pode revelar práticas que conduzem a diferentes juízos avaliativos: *i*) a problematização da relação da avaliação com mudanças requeridas no âmbito pedagógico, institucional e de gestão; ou *ii*) a acomodação às diferentes formas de *accountability*.

O modelo de *accountability* legitima o uso dos resultados da avaliação e confirma a relação destes com a regulação. Segundo Afonso (2012), o modelo tem como componentes fundamentais três pilares:

[...] “um processo de autoavaliação e um processo de avaliação externa” (*pilar da avaliação*); a “publicidade dos relatórios de avaliação” e o respectivo contraditório; “um diálogo mais transparente entre as instituições de ensino superior”; “informar e esclarecer a comunidade educativa” (*pilar da prestação de contas*); e acentua ainda, de forma inequívoca, as conseqüências ou “resultados da avaliação” (*pilar da responsabilização*) (p. 43).

Nessa configuração, a avaliação pode remeter a diversos enquadramentos legais, que podem servir a conjunturas sociais concebidas na dialética do governo ou ser vetor estruturante de uma política pública, sem desconsiderar a possibilidade de

mudanças nas formas de regulação do sistema educacional. Os efeitos da avaliação acabam por institucionalizar as formas de gestão, pois os resultados são aplicáveis como incentivo ou punição. Em quaisquer dos pilares (avaliação, prestação de contas ou responsabilização), denota-se a importância do sistema de avaliação.

Os resultados da avaliação, conforme Afonso (2012), podem ser positivos por meio do “reforço do financiamento público” ou do “estímulo à criação de novos cursos”, como, ao contrário, podem ser negativos, mediante “a redução ou suspensão do financiamento público” ou da “a suspensão do registro de cursos” (p. 43).

Com esse sentido regulatório, entretanto não autorregulatório, a avaliação realiza apenas a verificação das condições de oferta de um determinado curso em relação a um ideal esperado (padrão de qualidade), o qual é orientado pela eficácia e pela eficiência, estritamente relacionada à produção e aos resultados. Assim, a exigência do controle faz com que avaliação seja autoritária, representando um instrumento disciplinador de atitudes, regras e modelos, inviabilizando a construção de formas de superação.

Essa lógica associa-se ao pensamento de Luckesi (2010), quando afirma que a avaliação está a serviço de uma pedagogia dominante que, por sua vez, serve a um modelo social dominante. Para ele, a regulação, em muitos aspectos,

[...] estará em conformidade com a norma, porém não há de se constringer a um mero cumprimento acrítico e burocrático das determinações exteriores. A regulação deve guardar rica relação com a autorregulação, isto é, com as oportunidades e possibilidades que se produzem no exercício criativo da autonomia (p. 204-205).

A opinião de um dos coordenadores dos cursos investigados reforça o pensamento de que a avaliação na ótica da regulação inibe as ações de melhoria da qualidade:

Embora a finalidade do Sinaes possa estar vinculada à avaliação emancipatória, diagnóstica, construtiva, pedagógica, e toda gama de adjetivos que possa ter, percebemos que essa avaliação vinculada automaticamente à regulação legitima o Estado para usar os resultados das avaliações do Sinaes para o controle e punição das estruturas educacionais (COORDENADOR 8, informação textual, 2013)

Com base no significado de regulação como ajustamento aos padrões socialmente aceitos, se o ato regulatório estiver balizado apenas em um instrumento de avaliação (exame), pode estar mantendo o controle sobre o desempenho dos estudantes do ponto de vista apenas da classificação. Essa atitude regulatória supervaloriza o aspecto quantitativo em detrimento do qualitativo, diferentemente do que poderia ser se fossem analisados no conjunto dos demais instrumentos que compõem o Sistema.

Entretanto, Dias Sobrinho (2008, p. 202) afirma que a avaliação pode ser um bem comum a serviço da formação dos indivíduos para a vida social, do desenvolvimento institucional e dos projetos do Estado; entretanto, os exames como instrumentos para induzir à qualidade “não são suficientes para a compreensão de uma realidade tão complexa como a educação e, se exclusivos, tampouco são instrumentos capazes de levar a grandes transformações pedagógicas” (p. 202).

Nessa lógica, a instituição com qualidade só pode ser democrática e com possibilidades de propiciar aprendizagens efetivas em termos científicos, técnicos e humanísticos. A avaliação dessas qualidades não pode se resumir à aplicação de testes padronizados ou a outras formas idênticas de avaliação externa; enfim, deve pressupor a análise de um conjunto de significados e ações de melhoria.

Portanto, identificar a que interesses serve a avaliação implica aceitar que esta é uma atividade influenciada pela força do Estado e com efeitos para além do pedagógico, qual seja, político. Entretanto, nas IES pesquisadas, pode-se dizer que quase sempre a avaliação é um instrumento de gestão. Avaliar a competência acadêmica, promover a competição, fazer a seleção de pessoas e relacionar conteúdo com avaliação são funções da avaliação destacadas pelos coordenadores de curso. Um deles destaca que no âmbito do seu curso acredita que “a avaliação realizada por meio de avaliação *in loco* mostra-se efetiva; por outro lado, o Enade, nem sempre, é capaz de aferir o desempenho real dos alunos de um curso” (COORDENADOR 2, informação textual, 2013).

São julgamentos que impõem unilateralmente uma interpretação da realidade e que têm como base um contexto. Assim, pode-se dizer que os instrumentos de avaliação têm impactos muito diferentes a depender do conhecimento que se tem de cada um dos processos de avaliação. A superficialidade teórica do Sinaes e do conjunto de elementos

que o compõem, por parte de quem regula, pode levar à ausência da problematização sobre os objetivos que cada um desses elementos busca alcançar.

Nesse sentido, é difícil estabelecer a relação entre exame de desempenho de estudante e sistema educacional. Entretanto, quando o resultado do desempenho dos estudantes é enriquecido com informações do questionário ou mesmo das dimensões (organização didático-pedagógica, corpo docente e infraestrutura) do instrumento de avaliação *in loco*, a configuração do processo de avaliação passa a ser outra.

Complementando esse pensamento, Afonso (2005) afirma ainda que nas instituições “a avaliação é quase sempre um instrumento fundamental em termos de gestão. Particularmente importante na estruturação das relações de trabalho [...] a avaliação é também um instrumento importante de controlo e de legitimação organizacional” (p. 28).

Nesse contexto, faz-se necessário relacionar avaliação emancipatória com atitude de compromisso e transformação da realidade. Conforme Ana Maria Saul (1991), essa avaliação se caracteriza 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 principal 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 suas próprias alternativas de ação (p. 61).

Assim, a concepção de avaliação do Sinaes, como diagnóstica, formativa e emancipatória, pretende ser um instrumento pedagógico efetivo para o exercício da democracia frente aos desafios da sociedade. Nessa abordagem, a educação superior é responsável pela formação de sujeitos mais democráticos, dignos, solidários, justos, que saibam respeitar as diversidades e que ajudem a construir uma sociedade com valores e princípios segundo os parâmetros e orientações das leis. Para que seja construída uma sociedade mais democrática, que promova justiça, liberdade, solidariedade, é necessário que a instituição tenha produções científicas de qualidade e que sejam voltadas para os interesses da população (DIAS SOBRINHO, 2008).

Coincidentemente, não se pode duvidar do papel indutor da política de avaliação para a transformação social no país, mesmo que esse pensamento esteja mais em consonância com a voz do Estado do que com as expectativas da sociedade, ou vice-versa. Se avaliar pode ser um ato para racionalizar as formas de ensino, o conteúdo e o próprio currículo também podem significar um controle sobre a qualidade da formação dos estudantes, algo desejável.

Nesse sentido, não se pode duvidar que a educação brasileira sofra diretamente os efeitos da nova ordem mundial. Segundo um dos coordenadores, “A referência regulatória está contida em diversas resoluções e portarias. Não vejo com bons olhos essa relação uma vez que muitas são inflexíveis. O que de mais positivo podemos apontar é a dupla vigilância que nos cabe” (COORDENADOR 5, informação textual, 2013).

Essa perspectiva do gestor traz um contexto de avaliação fortemente normativa, adequada aos modelos de avaliação competitiva. Nesse modelo, os exames são suficientes e as informações qualitativas são dispensáveis, o que implica uma visão reducionista do sistema de avaliação. A dupla vigilância apontada pelo coordenador se refere aos objetivos de ambos os processos, revelando uma visão de independência da avaliação e da regulação. Essa independência pode indicar modos distintos de tomada de decisão sobre o uso ou não uso dos resultados da avaliação.

Para Afonso (2005), a avaliação, quando aplicada pelo Estado, é uma atividade política que, através de alguns procedimentos, procura manter o controle e a organização de uma instituição. Então, a avaliação pode ser entendida como uma relação de dominação que “contribui para fabricar imagens e representações sociais positivas ou negativas” (p. 21).

Dessa forma, o Estado, por meio do sistema de avaliação, revela-se um regulador das ações desenvolvidas, a fim de alcançar a equidade, a eficiência e a qualidade da educação, metas essas quantitativas, exigidas por vezes pelos agentes financeiros. Destaca-se que o papel do Estado e do mercado nas políticas educacionais tem influenciado para tornar estas mais permeáveis às ideologias contemporâneas, sobretudo, devido à instabilidade política e social vivenciadas pelos países.

Seguindo esse pensamento, o Estado não deixou de reforçar o seu poder coercitivo, nem afrouxou substantivamente o exercício do seu papel de regulação social, tendo, simultaneamente, e de uma forma aparentemente paradoxal, continuado a promover a própria retração como Estado e favorecer a expansão do mercado (AFONSO, 2000).

A concretização dessa ideologia no âmbito educacional se revela, entre outras, nas ações de privatização da escola pública, ampliação do número de avaliações externas, desvalorização da profissão docente e processos de gestão centrados em resultados. Entretanto, persistem nesse cenário formas de resistência ao modelo neoliberal, preconizadas pelos movimentos sociais, de valorização da autonomia em confronto com as formas de *accountability* que fortalecem os modos de regulação, por meio da avaliação

Fazendo uma breve alusão a algumas dimensões do Estado-avaliador (*evaluative state*), Afonso (2001) ressalta que essa qualificação, inicialmente proposta por Guy Neave (2001), visa, sobretudo, sinalizar o fato de “estar em curso a transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida que conjuga o controlo pelo Estado com estratégias de autonomia e autorregulação das instituições educativas” (p. 25).

Associada à concepção ideológica de que todos têm direito a educação, verifica-se que o Sinaes como princípio orientador da política de regulação tem se constituído como uma política pública imprescindível para o Estado. Essa perspectiva pressupõe a organização de um Estado democrático de direito que contempla as diferenças e que no âmbito da organização da educação superior propõe a diversidade da oferta da educação superior no país, com qualidade.

Nesse sentido, Sousa (2012) manifesta que, se a regulação estatal se apoiasse nessa concepção de avaliação,

[...] os desempenhos e indicadores mensuráveis produzidos tenderiam a ultrapassar o mero controle administrativo e burocrático do Estado, para gerar uma reflexão permanente das consequências pedagógicas e do papel das instituições de educação superior frente à sociedade (p. 156).

Dessa forma, a pesquisa assumiu um conceito próprio de regulação, definido, então, como um processo que se desenvolve a partir de um conjunto de ações previamente definidas e acordadas entre os atores envolvidos, que objetivam garantir a organização da educação superior com base em padrões de qualidade evolutivos, referenciados no sistema nacional de avaliação.

## 1.6. CONCLUSÃO

A tarefa de reconhecer o papel do Estado na gestão da educação superior não se esgota nesta parte; continua a se afirmar na sequência do estudo, e em todo o trabalho, reconhecendo a importância de dar atenção às partes do processo, para se chegar à visão global da ação no contexto geral da política de avaliação.

Afonso (2001) chama a atenção para as características do Estado-Avaliador, mostrando a evolução desse conceito em fases distintas e com impactos diferenciados nos países: *i)* a primeira, nos anos 1980, coincide com uma autonomia relativa do Estado nacional e, nesse sentido, a avaliação promovida pelos governos era entendida como dispositivo interno de controle sobre a educação, os professores e as escolas, ao mesmo que viabilizava a expansão de lógicas de mercado, mediante a divulgação de *rankings*; *ii)* a segunda, nos anos 1990, surge com a crescente iniciativa das organizações internacionais, com garantia e financiamento dos respectivos Estados; *iii)* a terceira fase, que se poderia chamar de pós-Estado-Avaliador, se caracteriza pela forma de atuação voltada ao processo de acumulação do capital, caracterizando um Estado-Competidor, que repele as iniciativas anteriores do Estado no campo da avaliação.

No modelo de Estado-Competidor, pode-se inferir que as escolas são destituídas de autonomia, sendo responsabilizadas pelos maus resultados obtidos, e o

Estado, por sua vez, se ausenta do dever de zelar pela qualidade da oferta da educação superior.<sup>98</sup>

Por isso, a responsabilidade sobre os resultados do desempenho dos estudantes deve ser amplamente discutida, bem como o controle do Estado e os currículos formativos. Para tanto, a avaliação deve ser voltada para o avanço do conhecimento, a construção e a reconstrução das ações que não mostraram resultados satisfatórios e a valorização das boas práticas (autorregulação).

Nesse processo, todos os atores educacionais precisam participar desde a formulação até a implementação dos projetos pedagógicos e das políticas educacionais mais amplas. Conforme Dias Sobrinho (2008): “cabe à educação superior desenvolver, afirmar, consolidar ou mesmo construir a cidadania. Essa formação de cidadãos e consolidação da cidadania é, ao mesmo tempo, construção da sociedade democrática” (p. 195).

A avaliação realizada por meio do Sinaes implica, portanto, conhecer a origem dos processos, o desenvolvimento da ação e os atos decisórios da gestão do Estado e das IES. Dessa forma, pressupõe uma análise dos fatores relacionados com a natureza política, as condições de autonomia, a evolução dos processos de transnacionalização, os processos de regulação e de avaliação e a mediação entre Estado e mercado, entre outros aspectos. Nesse sentido, para construir uma cultura de avaliação, a avaliação institucional precisa ser mais valorizada e praticada por meio da autoavaliação. Ressalta-se que a característica processual dessa atividade de regulação prevê, sobretudo, a permanente atualização conceitual, em consonância com as mudanças sociais. Assim, revela-se neste capítulo o significado do papel do Estado na gestão da educação superior.

Debatidos os aspectos legais da avaliação da educação superior e as experiências vivenciadas no âmbito da política intencional, nacional e local, sobressai a relação entre avaliação e regulação da educação superior como processos necessários para o desenvolvimento do país. Entretanto, essa relação é permanentemente questionada

---

<sup>98</sup> A denominação Estado-Competitivo (*competition state*) se define, conforme Cerny (1997), “em referência a um processo onde os atores do Estado e do mercado procuram reinventar o Estado como uma ‘associação quase empresarial’, num contexto mundial” (AFONSO, 2001, grifos do autor).

sob a suspeita de que um dos processos (o da regulação) tem mais poder sobre o outro (o da avaliação).

Depois de ter explorado até aqui os conceitos referentes aos processos de avaliação e regulação e discutido as possíveis implicações destes no desenvolvimento Sinaes, no capítulo seguinte, faz-se a reflexão sobre os princípios e as diretrizes do Sinaes. A proposta é avançar na qualificação da avaliação como política pública e discutir a dinâmica do Sinaes em uma década de implementação.

## CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS, DIRETRIZES E PRINCÍPIOS DO SINAES

Os homens fazem sua própria história, mas não o fazem como querem; não fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, ligadas e transmitidas pelo passado (MARX, 1974, p. 17).

### 2.1. INTRODUÇÃO

Este capítulo tem o objetivo de delinear a política de avaliação da educação superior implementada no país a partir 2004 e discutir no âmbito dos processos avaliativos a relação com os instrumentos e procedimentos regulatórios<sup>99</sup> sob a gestão do Estado no mesmo período. Para tanto, a análise dos cursos de Pedagogia dos ciclos avaliativos do Sinaes,<sup>100</sup> que perpassa a construção deste estudo, contribui para a compreensão da evolução do processo de avaliação como indutor de qualidade e/ou para fins de regular a educação superior. O interesse em discutir a avaliação dos cursos de Pedagogia, com representação da totalidade dos cursos no país, tem relação com a meta-avaliação do Sinaes, expressa na Lei nº 10.861/2004.

Definido por legislação, o Sinaes, como política de Estado, é constituído de princípios e diretrizes que envolvem a permanente organização dos instrumentos, dimensões e indicadores para avaliar a qualidade dos cursos de graduação e de IES.

---

<sup>99</sup> A atividade regulatória pauta-se em critérios quantitativos e remete à questão da eficiência ou ineficiência das IES em se adaptarem às novas exigências sociais. Nessa visão, a educação superior funciona como fator de incremento do mercado de trabalho. A avaliação, por sua vez, apresenta caráter predominantemente técnico e busca a mensuração dos resultados produzidos em termos de ensino, de pesquisa e de prestação de serviços à comunidade (INEP, 2009).

<sup>100</sup> O Sinaes é constituído por três componentes: *i*) avaliação institucional: por meio da autoavaliação, sob a coordenação das Comissões Próprias de Avaliação (CPA) e avaliação externa realizada pelos avaliadores do BASis; *ii*) avaliação de curso: realizada pela Comissão de avaliadores; e *iii*) avaliação do desempenho dos estudantes por meio do Enade e seus instrumentos agregados: questionário do estudante, questionário dos coordenadores de curso e questionário de percepção da prova (BRASIL, 2009).

Envolve, também, a organização de uma estrutura de Estado para coordenar e implementar as ações, contando com a representação da sociedade para realizar a mediação necessária entre a instituição que avalia e a instituição avaliada.

Nessa perspectiva, cabe lembrar que a pesquisa tem como objetivo reflexionar, por meio do materialismo histórico-dialético, o processo concreto de avaliação da educação superior, com base na análise dos resultados da avaliação do Sinaes. Significa, sobretudo, buscar na compreensão da política pública as contribuições para a qualidade da educação superior.

No âmbito das ações implementadas, destaca-se o uso dos resultados da avaliação para orientar o desenvolvimento da educação superior no país. Com esse entendimento, a avaliação e a regulação têm a função de zelar pelo cumprimento das metas para a educação superior no país, estabelecidas no PNE desde 2001-2010 e retomadas no PNE 2014-2024, das quais ressaltam: *i)* expandir as matrículas; e *ii)* garantir a qualidade. Em consonância com a meta de expansão das matrículas, a diretriz para a avaliação seria garantir a qualidade e para a regulação seria planejar a expansão com qualidade.

Assim, com o objetivo de ampliar o reconhecimento da avaliação da educação superior como vetor de mudanças na gestão das IES, investigou-se sobre a organização das instituições e a efetividade das diretrizes da avaliação na gestão do Estado. Nesse contexto, foi possível refletir sobre: *i)* o processo de gestão situado no entendimento da avaliação como uma política pública; *ii)* o contexto da dinâmica do Sinaes e suas implicações na transformação da realidade; *iii)* as políticas públicas de educação superior a partir de 2004; e *iv)* as formas de gestão implementadas para incentivar o uso dos seus resultados para a indução e/ou controle da qualidade.

## 2.2. A AVALIAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Esta parte do estudo objetivou a realização de um movimento de análise sobre a estruturação das IES, orientada por princípios de uma gestão democrática e com uma composição formalizada pela existência de órgãos representativos internos. Com caracterizada contradição, percebeu-se que, mesmo diante desse arranjo institucional, são reduzidas as possibilidades de autonomia da gestão por consequência de uma hierarquia administrativa e categorias funcionais que a integram.

Mesmo diante dessa situação, que é contrária ao ideal das IES de se constituírem produtoras do conhecimento, ainda se pode perceber a capacidade institucional instalada nas instituições que buscam metas de racionalidade instrumental, totalmente estranha às expectativas de uma instituição formadora mais humana e menos técnica. Em virtude dessa organização e estrutura de controle do Estado, parece haver um distanciamento em relação aos processos avaliativos e ao uso dos seus resultados, já que a avaliação expressa pelo Sinaes tem consequência nas medidas regulatórias implementadas pelo MEC.

Nesse sentido, o Estado amplia o acesso dos estudantes e, ao mesmo tempo, realiza o acompanhamento da qualidade da oferta. Talvez seja por esse motivo que, sob a ótica da CF/1988, para se efetivar o direito de todos à educação, a democratização do acesso é tida como um dever do Estado que deve garantir que a oferta ocorra em consonância com a demanda de crescimento da população.

Entretanto, é preciso voltar ao conceito de Estado desenvolvido no Capítulo 1, visto que o papel da gestão estatal somente tem sentido frente às decisões que são tomadas. A relação dialética entre a estrutura da ação do Estado desenvolvida à luz do pensamento weberiano e o objeto social discutido na perspectiva marxista, está situada na superestrutura, e não na estrutura da sociedade. De acordo com Magalhães (2001),

[...] as instituições sociais, políticas e culturais, as ideologias predominantes e a própria consciência da coletividade são modeladas pelas relações econômicas e pelas condições materiais – ou, em termos marxistas, a superestrutura social é sustentada por uma base econômica (p. 75).

Essa superestrutura representa a força coercitiva que ocorre, muitas vezes, em relação aos aspectos de mudança e que faz com que a história seja construída a partir das relações dos agentes sociais que têm interesse nos temas em desenvolvimento. Isso faz ampliar o papel do Estado na função de mediador da construção das políticas. O fato concreto é que na construção do Sinaes muitos foram os instrumentos de articulação que com o passar dos anos precisaram evoluir para relações sólidas e de confiança que consolidassem a função correspondente aos seus princípios constitutivos.

O estudo centrou-se, portanto, na análise do contexto histórico da educação superior no Brasil, que teve fortes influências do modo de produção capitalista, principalmente a partir da segunda metade do século 20, período em que ocorreu forte expansão da educação superior. No exercício da função de supervisionar e fiscalizar a educação superior, percebeu-se a reprodução das práticas de avaliação centradas no modelo de regulação na forma de controle do Estado. É nessa perspectiva neoliberal que se situa o novo papel atribuído ao Estado, no que se refere à educação nas suas relações com a sociedade, e as mudanças nas categorias conteúdo, método, espaços, atores e formas de controle (KUENZER, 1998).

A possibilidade de estruturar o sistema de regulação e avaliação da educação superior, sob o ponto de vista contrário aos interesses do capital, acaba por aproximar a realidade dos princípios orientadores defendidos pelo Sinaes. O materialismo histórico-dialético relaciona o sujeito e o objeto na base real em que eles são unificados na história; por isso, Kuenzer (2011) afirma que o movimento do pensamento

[...] ocorre através da atividade histórica do homem em seu conjunto, havendo uma consciência plena entre sujeito e objeto; através da prática, no transcurso da história, vão se constituindo, através da relação, o sujeito enquanto objetivado e o objeto enquanto subjetivado, deixando de ser objeto em si. Assim, o pensamento torna-se objetivo, e as leis do pensamento coincidem com as leis do objeto (p. 60).

Com a expectativa de realizar a interação entre o pensamento e o objeto, o estudo visou à análise crítica do Sinaes, compreendendo as contradições presentes na concepção de avaliação e regulação que integra a política de avaliação. O método

histórico-dialético teve, portanto, a finalidade de estabelecer as relações significativas da sociedade, no próprio dinamismo da realidade.

Dessa forma, se compreendido como política pública de avaliação, o Sinaes se consolida na finalidade de dar sustentação aos processos de regulação e supervisão da educação superior. Com relação à visão externa à IES, tem a intenção de dar visibilidade e responder aos constantes questionamentos sobre o papel destas e, mais ainda, sobre a organização da oferta da educação superior pelo Ministério da Educação.

Segundo Sousa (2012), a regulação da educação superior, concebida em sua estreita relação com a avaliação como política pública,

[...] precisa legitimar as funções de supervisão do Estado. Para tanto, demanda a intensificação da comunicação entre os elementos que constituem o processo de avaliação que, por sua vez, pressupõem sua validação pela participação plural e democrática da comunidade acadêmica. Entendida dessa forma, a avaliação terá a função de produzir estratégias e políticas coerentes com os objetivos e princípios estabelecidos, por exemplo, pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que propõe avaliar um campo formado por instituições dotadas de grande complexidade e diversificação (p. 167).

Essa interpretação é fundamental para a gestão do Estado e das próprias IES, que ao analisarem essa ação sob a perspectiva da avaliação diagnóstica, formativa e emancipatória,<sup>101</sup> percebem a necessidade de mudança da avaliação como instrumento de regulação nacional para uma política pública de avaliação, coerente com os princípios do Sinaes.

Nesse contexto, além instituir o acompanhamento das políticas educacionais, o Estado cria exigências na busca pela qualidade, que sugerem o estabelecimento de padrões mínimos a serem atendidos por todas as instituições que compõem o sistema federal de educação superior no Brasil. Considerando o percurso histórico das IES e dos cursos, a avaliação se caracteriza, então, como uma ação que ultrapassa diretrizes governamentais e que passa a se constituir uma política pública de Estado.

---

<sup>101</sup> A avaliação emancipatória não se apresenta somente como prática produtora de juízos de fatos, de coleta de informação, medida e controle de desempenho; seu processo requer reflexão sobre a prática, sobre o objeto e os efeitos da avaliação, o que só pode ser feito através de juízos de valor (INEP, 2009).

Como sugere Azevedo (2004), “o conceito de políticas públicas implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que têm nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente” (p. 5). Nessa perspectiva, consideram-se não somente as propostas dos governos, mas a definição e a prioridade dada às políticas públicas, bem como as repercussões do não atendimento das demandas sociais.

Um dos motivos do interesse pela avaliação de qualquer atividade sob a gestão do Estado seria a preocupação com a efetividade,<sup>102</sup> dada pelo alcance ou não dos resultados esperados pelos programas, projetos e ações. Outro motivo poderia ser entender os resultados e os problemas concretos das ações e interpretá-los à luz da dinâmica da intervenção do Estado, com o olhar do que pode ser feito para a resolução dos problemas. Além disso, a relevância da avaliação pode estar na necessidade de conhecer as atividades desenvolvidas pelo Estado para a tomada de decisão sobre a continuidade ou não dos programas. Por fim, destaca-se o interesse pela avaliação para responsabilizar a gestão pelas ações, caracterizadas pela transparência, qualidade e *accountability* no uso dos recursos públicos<sup>103</sup> (SILVA, 1999).

Essa análise traz várias possibilidades para diagnosticar a efetividade das políticas educacionais implementadas na forma de programas sob a gestão do Estado, que requerem o permanente acompanhamento das suas ações por meio da avaliação. Diante da abrangência dos instrumentos de avaliação do Sinaes, sua análise possibilita ao Estado refletir sobre as ações de supervisão e regulação, ao mesmo tempo que, enfatiza o comprometimento da gestão com a avaliação voltada à melhoria da qualidade da educação superior.

---

<sup>102</sup> Efetividade é neste estudo entendida como a relação entre os resultados e o objetivo. “É a medida do impacto ou do grau de alcance dos objetivos” (COHEN; FRANCO, 2004).

<sup>103</sup> Como questão de Estado, a avaliação vem sendo utilizada como regulação com vistas à restrição da autonomia e ao controle de resultados. Assim, a concepção de avaliação do Estado gestor atrela-se ao *accountability*, que significa prestação de contas e responsabilização (DIAS SOBRINHO, 2003).

Para garantir a efetivação do processo de avaliação que subsidie o acompanhamento da qualidade da educação superior, surgiu a necessidade de debater questões centrais, tais como: *i*) os avanços da vinculação da avaliação à regulação; *ii*) os benefícios da avaliação para a tomada de decisão pela gestão; e *iii*) as formas de uso dos relatórios e informações da avaliação para orientar a qualidade dos cursos de graduação. A avaliação torna-se, portanto, uma necessidade para o processo educativo e precisa ser reconhecida em suas dimensões técnica, política e social como uma possibilidade de transformação.

Dias Sobrinho (2003a) destaca a importância da avaliação, principalmente a de caráter interno na instituição (autoavaliação), dada a sua característica diagnóstica, fundamental para dar sustentação aos processos educacionais que requerem o acompanhamento da qualidade. Para o autor, “a avaliação é um instrumento essencial da reforma do Estado. Nenhum Estado moderno desenvolvido pode abrir mão da avaliação” (p. 98). A avaliação como responsabilidade do Estado deve ser utilizada para ampliar as potencialidades de desenvolvimento da educação superior, estender a autonomia e subsidiar o investimento dos recursos públicos nas IES (públicas e privadas).

As reformas educacionais desenvolvidas pelo Estado e em curso, debatidas no capítulo anterior, criam a necessidade de fortalecer a avaliação como política pública que oriente as ações de melhoria da qualidade. É nesse contexto, embasado pelo paradigma ético e político da sociedade, que as ações da avaliação da educação superior devem ser pensadas, sem negar o movimento instalado pela política nacional e internacional, mas com vistas a superá-lo na sua forma tradicional de submissão ao controle do Estado.

Cabe ressaltar que o aumento no número de matrículas se deu majoritariamente pela expansão acelerada das IES privadas, ocorrida principalmente nos anos 1990, por

meio da discussão promovida no âmbito dos projetos da Reforma Universitária, abordada no capítulo anterior.<sup>104</sup>

Esse período foi marcado, portanto, não apenas pela competitividade, mas também pela oportunidade de ingresso de uma parcela de estudantes excluídos da forte seletividade das instituições públicas.

Devido à criação de novos cursos de graduação, a ampliação das matrículas foi ocorrendo, mesmo que de forma elitizada, devido à falta de políticas de inclusão para o acesso de estudantes com renda mensal incompatível com o valor das matrículas praticadas pela IES. Corroborando com a ideia, Nunes e Molhano (2004), em documento para o Observatório Universitário, afirmam que a educação superior exige expansão igualitária, mas

[...] os próprios limites de expansão, igualitária ou não, parecem estar próximos. O que nos traz de volta ao Estado, à urgência de políticas públicas que encarem de frente a imperiosa necessidade de financiamento às famílias. A alta idade média de estudantes e concluintes indica que a expansão beneficiou-se de demanda reprimida, tendo apenas moderado sucesso em trazer aos estudos a coorte na idade adequada (p. 22).

Essa orientação à expansão das vagas nas IES privadas não garantiu o acesso à educação superior para toda a população e evoluiu para a crítica da sociedade quanto ao não comprometimento do Estado com a expansão de instituições públicas que pudessem atender às demandas regionais. Por isso, a discussão centra-se na forma como ocorre ou ocorreu essa expansão. E, ainda, se há privilégios ou prioridade do mercado como grande regulador. A expectativa de que alguns programas da educação superior pudessem assumir parte das responsabilidades do Estado estiveram presentes em iniciativas criadas no âmbito da extensão.

---

<sup>104</sup> Segundo Oliveira (2002), a expansão começou a se constituir a partir de 1968, com a criação de várias faculdades isoladas na periferia das grandes metrópoles e em algumas cidades do interior dos estados mais desenvolvidos, como decorrência, sobretudo, da Reforma Universitária implantada pela Lei nº 5.540/1968.

Tomando, por exemplo, as políticas da extensão universitária, Nogueira (2008) explica que elas foram implementadas no período da ditadura militar, com o objetivo de constituir uma estratégia para “minimizar o assistencialismo, os efeitos negativos das políticas macroeconômicas sobre o emprego, os salários, as condições de vida do povo, os investimentos em infraestrutura, etc.” (p. 7).

Considerando a evolução histórica das políticas de acesso e de expansão da educação superior, sob o ponto de vista da relação dialética e crítica da realidade, este estudo apresenta uma relação dinâmica, histórica, contraditória, totalizante e transformadora da avaliação. Dessa forma, aproximando-se da síntese feita por Kuenzer (2002), “evidencia-se que conhecer a totalidade não é dominar todos os fatos, mas as relações entre eles, sempre reconstruídas no movimento da história” (p. 310).

Assim, a vinculação entre as políticas de expansão da educação superior e a qualidade possibilitou analisar quais os limites e as perspectivas dessa relação nos cursos de Pedagogia. Uma das políticas promovidas pelo Estado com vistas à expansão da educação superior, e que pode ser destacada, nesse percurso histórico, é a UAB. Segundo Gatti, Barreto e André (2011), a UAB foi concebida para ser uma ação indutora da ampliação dos cursos e, conseqüentemente, facilitadora do acesso à educação superior.

A UAB tornou-se um dos principais instrumentos de execução das políticas de formação em nível superior do MEC, ao lado do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que se propõe a criar condições de ampliação do acesso aos cursos de graduação públicos e de permanência neles, mediante melhor aproveitamento da infraestrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades (p. 64).

No contexto das políticas de incentivo à expansão da educação superior, na rede pública, além da UAB, se destaca o Parfor, que articula um conjunto de ações do MEC em colaboração com as Secretarias de Educação dos estados, municípios e IES públicas. Houve a expansão de vagas nos cursos de licenciatura existentes para formar os professores que trabalham nas redes públicas e que ainda não têm a formação superior exigida pela LDB nº 9.394/96.

O Parfor pressupõe a formação docente centrada na escola, realizada a partir de uma estrutura de IES organizada em centros de formação, pesquisa e desenvolvimento profissional de professores por meio de estudos investigativos do processo educativo. O programa foi constituído com o objetivo de estabelecer ações para a qualificação dos 600 mil professores brasileiros que ainda não possuíam a formação considerada adequada ao trabalho que exerciam (BRASIL, 2009).

Contudo, o desafio está na questão do regime de colaboração entre os entes federados, para dar consequência às medidas tomadas, já que a concretização requer a valorização docente, por meio de uma formação mais articulada e planejada dos quadros para o magistério. Acrescenta-se que o processo de oferta dos cursos permite inferir que as condições de formação dos professores, por meio dos cursos de Pedagogia, de modo geral, ainda estão distantes de serem satisfatórias, pela ausência de um desenho mais claro do perfil profissional a ser atingido, vinculado de forma mais orgânica ao campo da prática docente (GATTI; BARRETTO, 2009).

Com o surgimento de novos cursos de graduação a cada ano, as mudanças ocorridas nos processos de avaliação têm tido, por parte do Estado, a intenção de garantir a qualidade da educação superior. Entretanto, devido às transformações que se operam na política de avaliação, é necessário que as informações estejam disponíveis para facilitar o acompanhamento e garantir às instituições a confiança no processo, indispensável para a legitimação dos princípios do Sinaes.

Para Azevedo (2004), a política pública é motivada por um problema que tem relevância dentro da sociedade.

Com efeito, pode-se afirmar que um setor ou uma política pública para um setor, constitui-se a partir de uma questão que se torna socialmente problematizada. A partir de um problema que passa a ser discutido amplamente pela sociedade, exigindo a atuação do Estado (p. 61).

A avaliação como política pública deve estar articulada ao projeto de sociedade que se pretende implantar, que está em curso em cada momento histórico ou em cada conjuntura social. Esse projeto corresponde ao referencial normativo global de uma política. Nesse nível de compreensão, cabe indagar: como identificar a eficiência de

uma política pública? Pode-se dizer que a eficiência de uma política está relacionada ao seu modo de implementação e de seus respectivos resultados.

Todavia, de nada adiantaria realizar um movimento de interação entre os procedimentos técnicos da avaliação e o uso dos resultados pela regulação se não existissem dados e informações confiáveis para a análise por diferentes pesquisadores e pelo próprio Estado. Essa dinâmica requer permanente estudo sobre os dados produzidos pela avaliação que revelem a consistência das informações do Sinaes. De fato, essa pode ser uma grande contribuição desta pesquisa para a gestão do sistema pelo Estado (instância de avaliação e de regulação), pelas IES, pelos estudantes e pela comunidade acadêmica em geral.

Nesse contexto, por meio das políticas regulatórias, o Estado tem o papel essencial de garantir a confiabilidade das informações e, por isso, requer que a avaliação seja vista como um processo dinâmico que não ocorre apenas no final de cada etapa, projeto ou programa, mas uma ação que se institucionaliza como política pública. Constituir um sistema de avaliação que subsidie a tomada de decisão pela gestão amplia as possibilidades de intervir no replanejamento ou no aprimoramento das ações pedagógicas em curso e de produzir resultados da ação educacional. A divulgação dos resultados tem a finalidade de informar a sociedade sobre a qualidade da oferta, seja como parte da prestação de contas da gestão ou como forma de comprometer os envolvidos, tanto com o sucesso obtido, como com as fragilidades identificadas nos resultados e nas metas não alcançadas (INEP, 2009).

Entretanto, grande parte dessas informações está na própria instituição, que, devido à escassez de condições técnicas e operacionais ou a outros fatores, precisa priorizar a avaliação com toda a sua complexidade para o alcance das metas. Por falta dessas condições estruturais a IES pouco se modifica internamente a partir dos dados que produz. Essa situação pode ser aplicada ao Inep, órgão coordenador dos processos de avaliação no país, que possui um grande número de informações para serem pesquisadas e deveria ter ampliada a capacidade de investigação sobre esses resultados.

Com essa envergadura, o presente estudo contribui para identificar se as informações produzidas pelos cursos de Pedagogia no ciclo avaliativo do Sinaes têm servido para induzir à qualidade na educação superior e/ou orientado para a política de

regulação. De maneira geral, o processo de avaliação da educação superior tem considerado os objetivos e as diretrizes do Sinaes para determinar a qualidade da educação superior. Além disso, o estudo demonstra permanente aprendizado das instâncias envolvidas pelo conhecimento do processo de avaliação e pela relevância das suas ações para a regulação. Em relação às IES, o PDI e o PPC dos cursos denotam a elaboração e a reelaboração realizada nem sempre de forma participativa, quando essa ação deveria possibilitar o uso dos subsídios da avaliação para a (re)construção de propostas, a fim de colaborar para a melhoria da educação superior brasileira.

A avaliação tem como finalidade identificar o percurso da IES para alcançar a qualidade da gestão acadêmica e desenvolver um processo de pesquisa e extensão. Esse diagnóstico da qualidade da educação superior pretende sensibilizar a comunidade acadêmica a respeito da importância de refletir sobre a institucionalização do processo avaliativo. Essa é uma questão fundamental que diz respeito ao objetivo do Sinaes no desafio a ser enfrentado pelo Estado, dada a estreita relação que tem esse processo com a política econômica e social do país. Questiona-se, portanto: como consolidar a cultura da avaliação da educação superior e buscar seus fundamentos nos processos de autoavaliação de responsabilidade da IES?

Nessa perspectiva, a cultura da avaliação cria condições de mudança na política educacional e poderá superar os paradigmas tradicionais de avaliação. Segundo Dias Sobrinho (2000), avaliar requer, além da concepção diagnóstica e formativa, a visão de caráter emancipatório que

[...] examina os acertos e erros burocráticos e administrativos, verifica a vitalidade e o exercício democrático das instâncias institucionais, questiona os delineamentos políticos, as propostas pedagógicas e os compromissos sociais, tematiza as relações de trabalho e a qualidade de vida, enfim, tenta compreender para transformar toda a instituição. É, portanto, uma empreitada que a todos concerne e que produz efeitos em toda a estrutura social da universidade (p. 71-72).

A pesquisa sobre os cursos de Pedagogia no ciclo avaliativo do Sinaes pressupõe avançar na qualificação da educação superior, além de ser um importante instrumento de valorização dos processos de regulação e supervisão da educação superior. O problema parece estar centrado na distinção do exercício das funções de

avaliação e regulação. Para clarear essa diferença, tem-se que a primeira subsidia a segunda e que não poder haver sobreposição de nenhuma dessas funções, sob a pena de descaracterizar o Sinaes e subsumir um processo ao outro.

Considerando os resultados da avaliação, por vezes insatisfatório, criam-se resistências ao processo avaliativo, pelo temor de se restringir a autonomia das IES, principalmente porque ao conceber o tripé “avaliação – regulação – supervisão”, a avaliação envolve ações distintas que são intrinsecamente interligadas. E é justamente no acompanhamento do processo, na qualificação e inovação dos instrumentos e na produção de indicadores, que se instala o maior desafio. Como construir e validar indicadores confiáveis capazes de orientar as políticas públicas de educação superior e, ao mesmo tempo, fazer o uso dos resultados da avaliação para fins de supervisão e regulação dos cursos de graduação e das IES, com um olhar menos de controle e mais de contribuição para a qualidade da educação superior?

Com essa compreensão, o estudo sobre os cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes realizou aproximações entre os processos de avaliação e regulação e encontrou orientações para fortalecer as ações dos cursos, das IES e da própria política educacional. A análise comparativa entre os cursos de Pedagogia implicou a utilização das categorias de análise *totalidade, mediação e contradição*. A partir dos resultados da avaliação, articulados aos mecanismos regulatórios do Estado, decorreram medidas de natureza saneadora, bem como orientações qualificadas para os projetos pedagógicos dos cursos. Essa ação visa assegurar o desenvolvimento da educação superior em patamares compatíveis com os padrões de qualidade, nacionais e internacionais.

Diante de tais possibilidades encontradas nesse estudo, têm-se cada vez mais clareza das razões para avaliar o desempenho da educação superior. Essas razões podem ter origens internas e externas aos sistemas de educação. Externamente, os governos necessitam direcionar a aplicação dos recursos; internamente, a gestão institucional precisa ter critérios para a concentração dos esforços, os estudantes precisam reconhecer o *status* de qualidade dos cursos ofertados. As IES, os professores e os programas mais envolvidos com o trabalho acadêmico de qualidade desejam ter seus esforços reconhecidos e o seu empenho valorizado.

Não se sabe, entretanto, em que medida a sociedade percebe a importância de adotar critérios de qualidade e de relevância social para avaliar o desempenho da educação superior. Nem fica evidente o esforço do Sinaes, como política pública de avaliação, para encontrar o equilíbrio entre a transparência nacional e a comparabilidade das IES, bem como a qualidade dos cursos e a formação dos egressos.

Nesse cenário, acrescenta-se a necessidade de analisar o comprometimento social das políticas educacionais inovadoras implementadas no período e as consequências do uso dos resultados da avaliação pela gestão das IES e do Estado. O debate principal, nessa evolução, é a formação do aluno, por isso o interesse de que a oferta educacional seja de qualidade.

Conforme Bobbio (1997), “a função das instituições políticas é de dar respostas às demandas provenientes do ambiente social ou, segundo uma terminologia corrente, de converter as demandas em respostas” (p. 60). E a resposta pode estar justamente no processo de mudança contínua dos instrumentos do Sinaes, visando aferir tanto a qualidade acadêmica dos cursos, como a capacidade profissional dos estudantes, apresentando índices de acompanhamento do processo avaliativo.

Visando ao aprofundamento teórico sobre os ciclos avaliativos do Sinaes, discute-se, a seguir, a dinâmica do processo avaliativo que o caracteriza como política pública, constituindo esse movimento uma variável ou indicador imprescindível para a compreensão da avaliação como política pública.

### 2.3. DIRETRIZES DA AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO

Avaliar não significa controlar, nem apenas verificar um conjunto de elementos e aspectos de forma desordenada e desarticulada, que podem gerar resultados parciais, superficiais e momentâneos, que não retratam a totalidade da realidade institucional e dos cursos de graduação. Nesse sentido, conhecer a dinâmica dos processos de

avaliação e regulação é fundamental, pois, a depender do nível de independência e articulação, podem demonstrar a finalidade da política pública.

A qualidade da formação acadêmica oferecida pela IES somente pode ser reconhecida a partir dos resultados da totalidade dos instrumentos de avaliação, o que, para os objetivos do Sinaes, implica construir uma prática sistêmica, dar autonomia e acreditar no potencial dos resultados da avaliação para a orientação da qualidade. Portanto, analisar a ação regulatória instaurada em alguns cursos de Pedagogia sobre os resultados do Enade pode caracterizar uma posição contrária aos princípios do Sinaes, já que evidencia o uso isolado de um dos conceitos e, portanto, traduz apenas um recorte da realidade da IES.

Para relativizar, o presente estudo contextualiza, nos Capítulos 4 e 5, os resultados da avaliação dos cursos de Pedagogia, demonstrando que, muitas vezes, se os cursos foram submetidos a medidas de supervisão em decorrência de um CPC insatisfatório, obtiveram na avaliação *in loco* resultados expressivos que dispensariam as medidas anteriormente aplicadas, caso os resultados do Sinaes tivessem sido usados na sua forma original pela regulação.<sup>105</sup>

A visão daquelas IES que “sofreram”<sup>106</sup> medidas saneadoras baseadas na divulgação de resultados da avaliação, em especial do Enade, indica um uso da avaliação de cunho regulatório, situação divergente dos princípios e diretrizes do Sinaes. Corroborando esse pensamento, Ristoff e Giolo (2006) afirmam que o Enade,

[...] por si só, não tem implicações regulatórias, ou seja, o resultado do desempenho dos estudantes na prova não é considerado igual à qualidade do curso e, portanto, não é suficiente para reconhecer ou deixar de reconhecer um curso. O “provão” previa sanções a cursos cujos conceitos na prova fossem repetidamente insuficientes (p. 208).

---

<sup>105</sup> O Sinaes prevê, na sua origem, os conceitos Enade, o Conceito de Curso e o Conceito Institucional. O CPC é um conceito preliminar que deveria ser substituído pelo CC depois do processo de avaliação *in loco*. As medidas de supervisão deveriam ser implementadas apenas posteriormente ao CC. Quando aplicadas depois do CPC, podem não condizer com a realidade dos cursos, dado que este último se compõe de insumos e não de uma verificação da oferta.

<sup>106</sup> A expressão “sofreram” foi usada de modo proposital nesse texto, a fim de identificar um sentimento derivado de uma ação com caráter punitivo. De modo diverso, a ótica de avaliação do Sinaes, com caráter formativo, sugere o uso da expressão “participam” às IES integrantes do processo de avaliação.

Esse movimento demonstra desarmonia entre a concepção indutora de qualidade do Sinaes e o uso da avaliação para fins regulatórios pelo MEC, na maioria das vezes, definidos inclusive em marco legal específico. Portanto, analisar o uso dos resultados dos cursos de Pedagogia pode servir para confirmar se existe consonância ou não entre a política de avaliação e a melhoria da qualidade das IES. Um diagnóstico que não aponta caminhos para melhoria, ao contrário dos princípios do Sinaes, reduz o potencial indutor de qualidade da avaliação e amplia a visão regulatória do Estado.

Conforme Garcia, Vianna e Suñé (2012), o conjunto dos elementos que integram o processo avaliativo precisa ser acompanhado de forma permanente, pois

[...] o mais importante em uma avaliação é identificar a capacidade de a instituição se autoanalisar para corrigir seus rumos, ou seja, a capacidade de planejar e se desenvolver utilizando os subsídios fornecidos pelos resultados da autoavaliação (p. 14).

O processo avaliativo visto, portanto, na sua totalidade, e sob as diretrizes do Sinaes, poderá contribuir para dimensionar a qualidade da educação superior, sem interpretações equivocadas sobre avaliação e regulação.

Nessa perspectiva, pode-se equiparar a situação vivenciada pelo Estado-Avaliador, sinalizando, sobretudo, a transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida, que conjuga o controle pelo Estado com estratégias de autonomia e autorregulação das instituições de educação superior. Segundo Neave (2001), o Estado-Avaliador consiste numa racionalização e redistribuição das funções de modo estratégico, permitindo o controle com mecanismos reduzidos de poder central. Esse conceito introduz no sistema de avaliação a lógica capitalista, própria do setor produtivo, e se aproxima de um modelo de gestão pública orientado não pelos processos, mas pelos resultados alcançados em uma IES que é também beneficiária dos recursos financeiros do Estado.

Dias Sobrinho (2003b) afirma que sob o domínio do “Estado avaliador”, “a avaliação da educação superior tem sido praticada como instrumento privilegiado de regulação. Portanto, vem exacerbando sua dimensão burocrática legalista de controle, modelação, ajustamento e fiscalização” (p. 35).

Nesse processo, o Estado passa a atuar como regulador do mercado educacional privado e abandona suas antigas funções educacionais, fundadas no conceito de educação como bem público, para regular a totalidade do sistema com avaliações periódicas em uma lógica de serviços para os cidadãos que são os consumidores. Nessa perspectiva, o órgão responsável pela avaliação passa a representar uma instância de relação entre o Estado e as IES, com o objetivo de implementar os procedimentos de auditoria e avaliação externa, com função predominantemente técnico-burocrática e com uma finalidade economicista.

O referido autor é um dos estudiosos no Brasil que utiliza a categoria “Estado-avaliador” para compreender a relação entre Estado e sociedade civil com destaque para o papel técnico, ético e político da avaliação em relação à educação superior. Para ele, existem dois paradigmas na função avaliativa: *i*) a visão de controle na lógica de mercado; e *ii*) a visão de bem público, vinculada à formação dos cidadãos.

A configuração do Estado-avaliador fortalece o poder do Estado na função de fiscalização e intervenção sobre o sistema federal de educação superior, determinando os modos e as condições de produção, a disseminação dos resultados, o tratamento midiático dos sistemas de financiamento atrelado aos resultados, além do envolvimento ético e político dos especialistas e servidores, entre outros aspectos.

Emerge, portanto, uma contradição entre as forças produtivas e as relações de produção, responsáveis por criar um ambiente propício para transformações. Segundo as contribuições marxistas, a sociedade é como uma totalidade na qual a estrutura econômica exerce um profundo condicionamento sobre a superestrutura.

Assim, o presente estudo discute dois enfoques ou duas epistemologias de avaliação: uma, conservadora, que tem a avaliação como controle com o objetivo de verificação, e outra, que concebe a avaliação como uma atribuição de valor que produz sentidos à educação. Essa conceituação emerge na pesquisa a partir do questionamento dos significados das ações avaliativas, tendo como referência a construção do futuro.

Nesse cenário, a participação da comunidade acadêmica e a opinião dos envolvidos na avaliação e nas políticas institucionais se apresentam como um importante elemento de análise da categoria *mediação*. Destaca-se, neste processo, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), uma instância

consultiva da avaliação e deliberativa dos recursos dos resultados da avaliação institucional e dos cursos. Cabe à Comissão subsidiar a tomada de decisão pelo Estado, por ocasião de quaisquer divergências do processo avaliativo de cada uma das partes (IES ou Seres/MEC), sendo suas competências previstas em Regimento próprio:

I – julgar, em grau de recurso, os relatórios das comissões de avaliações *in loco* nos processos de avaliação institucional externa e de avaliação dos cursos de graduação do Sinaes; II – realizar a seleção final dos avaliadores do banco; III – decidir casos de exclusão de avaliadores do banco; IV – zelar pelo cumprimento das diretrizes do Sinaes; e V – assessorar o Inep sempre que necessário (BRASIL, 2008).

Com essas atribuições, merece destaque a composição da Comissão por docentes de IES, representantes de cada uma das oito grandes áreas do conhecimento, além da participação dos diferentes setores do Ministério da Educação (Seres, Inep, Capes e Conaes). Essa constituição garante a participação, a eficiência, a lisura e a qualidade do processo de avaliação do Sinaes.

O Estado, no seu papel de avaliador,<sup>107</sup> parece estar presente no país, desde o momento em que assume a tarefa de definir as normas legais e administrativas para o desenvolvimento das IES e as políticas de financiamento estudantil, a exemplo do Fies<sup>108</sup> e do ProUni. Ambos os programas se destinam a ampliar o acesso à educação. O Fies, na forma de um empréstimo a ser pago pelo estudante depois da conclusão do curso, com regras próprias, e o ProUni, condicionado a vagas nas IES em troca de isenção de imposto público e, portanto, com gratuidade total ou parcial aos estudantes.

Aliada a isso, pode estar havendo a sobreposição do papel do Estado, referenciado na associação dos resultados da avaliação aos atos regulatórios de cursos (autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento), e das IES

---

<sup>107</sup> Os cursos com resultados insatisfatórios na avaliação passam a ser desconsiderados pelas políticas de financiamento estudantil, impactando a gestão. Segundo as orientações do Fies, podem recorrer ao financiamento os estudantes matriculados em cursos superiores que tenham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação. Dessa forma, é possível antecipar que as IES, ao não encontrarem meios para o cumprimento das exigências regulatórias processadas após a avaliação insatisfatória e por falta de condições de financiamento, podem decidir pela desistência da oferta dos cursos.

<sup>108</sup> O Fies é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas. Em 2010 o Fies passou a ser coordenado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e os juros caíram para 3,4% ao ano. Além disso, passou a ser permitido ao estudante solicitar o financiamento em qualquer período do ano.

(credenciamento e recredenciamento). Na análise da base empírica selecionada na pesquisa, percebeu-se a existência de pedidos de arquivamento de cursos de Pedagogia em fase de renovação de reconhecimento, feitos de forma voluntária pela IES ou por força regulatória do MEC, que serão mais detalhados no Capítulo 5. Supostamente, nesse cenário, pode haver indícios de que cursos com pouca qualidade são fechados, a pedido da própria IES, depois de processos de supervisão.

Sob a lógica de que a avaliação ocorre com centralidade no viés regulatório, outros cursos podem estar sendo solicitados pela mesma IES, entretanto com a vantagem de estarem desprovidos do histórico de avaliações com resultados insatisfatórios de cursos anteriormente arquivados. Dessa forma, o novo curso, que deveria ter se utilizado dos resultados da avaliação para a continuidade das suas ações de melhoria depois dos resultados insatisfatórios, recomeça suas atividades e reduz as possibilidades de desenvolvimento da dimensão formativa da avaliação.

Nessa perspectiva, o Estado, ao mesmo tempo: *i*) financia total ou parcialmente a educação superior; *ii*) regula as políticas educacionais por meio de programas de apoio e, ainda, o mercado educacional por meio do credenciamento e recredenciamento de IES; e *iii*) avalia o desempenho institucional por meio de avaliações da Capes<sup>109</sup> e do Sinaes, entre outras ações.

Essa questão tem significância no movimento dialético dos ciclos avaliativos do Sinaes, que se organizam para refletir a partir do panorama da educação superior no país. As situações de descumprimento dos ciclos avaliativos, entre outros, impacta diretamente o ato de recredenciamento institucional, já que, muitas vezes, a única possibilidade encontrada pelas IES que tem cursos com resultados insatisfatórios no Sinaes é a transferência de manutenção<sup>110</sup> para outras que estejam em melhores condições de sustentabilidade, ocasionando um movimento chamado de unificação de IES. Segundo a Portaria nº 40/2007, republicada em 29 de dezembro de 2010, no seu art. 58,

---

<sup>109</sup> A Capes desempenha papel importante na expansão e na consolidação da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado). As atividades da Capes também se estendem na graduação com a responsabilidade nos programas de formação docente para a educação básica.

<sup>110</sup> O artigo 11, da Resolução CNE nº 10, de 11 de março de 2002, estabelece que a transferência de manutenção dependa de autorização prévia do MEC, consubstanciada em ato ministerial publicado no *Diário Oficial da União*.

O pedido de transferência de mantença será instruído com os elementos referidos no art. 15, I, do Decreto nº 5.773, de 2006, do adquirente da mantença, acrescido do instrumento de aquisição, transferência de quotas, alteração do controle societário ou do negócio jurídico que altera o poder decisório sobre a mantenedora, sem qualquer vínculo com a avaliação (BRASIL, 2010).

Para além da avaliação, a questão é de cunho mercadológico. A expansão da educação superior também se caracteriza pelo fenômeno do processo de unificação, que não ocorre apenas no Brasil, mas que alavanca a criação de redes exclusivamente com fins comerciais, com unidades educacionais vinculadas a uma mesma mantenedora, situadas em diferentes locais do país.

Havendo transferência dos cursos de Pedagogia pelos motivos já explicitados, a demanda de formação profissional que deu origem à IES ou ao curso pode não mais existir, se não houver um olhar sobre a inserção regional.

A organização acadêmica que, porventura, tinha como foco ofertar ensino para uma mesma elite social precisa ser repensada para atender estudantes que vivenciaram processos de socialização distintos. Nessa perspectiva, o uso de um projeto pedagógico de curso, em realidades diferentes (vários locais de oferta), pode fragilizar a dimensão da responsabilidade social atribuída à educação superior. Essa configuração padroniza o ensino ao não contemplar o contexto educacional e social como indicador importante para a qualidade dos cursos e da IES.

Esta reflexão se propõe a analisar os processos de avaliação em todas as suas formas, estruturas e usos relativamente complexos, como anunciado no início deste capítulo. As referências políticas, teóricas e conceituais auxiliam na compreensão da realidade social. Do ponto de vista da política educacional, é um importante exercício de crítica construtiva. É preciso, portanto, ir além, construir políticas públicas transformadoras e consoantes com a visão de mundo que deriva de um esforço da coletividade dos sujeitos envolvidos.

Com efeito, assumir o materialismo histórico-dialético como pressuposto epistemológico para a interpretação da realidade possibilita compreender a evolução do pensamento teórico e do movimento da prática da avaliação. Sem dúvida, evidenciam-se críticas e contradições do Sinaes relacionadas às condições sociais e históricas da

realidade, na análise proposta. Isso para Kosik (2002) mostra o caráter sincrônico e diacrônico dos fatos, a relação sujeito/objeto, ou seja, o caráter histórico dos objetos investigados.

Com esse pensamento, a avaliação da educação superior, a partir dos conceitos construídos, precisa ser implementada como diretriz orientadora da expansão e da qualidade. Além de interpretar os procedimentos de gestão do Estado no desenvolvimento das políticas educacionais e sua relação com os processos de avaliação e regulação da educação superior, requer refletir sobre o caminho percorrido e a percorrer na construção do Sinaes.

#### 2.4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR A PARTIR DE 2004

A avaliação faz parte de um conjunto de políticas públicas voltadas para a expansão, a qualidade e a democratização do acesso à educação superior. Nessa perspectiva, conquistou espaço na legislação que derivou consequência efetiva sobre os processos e mecanismos de funcionamento dos cursos e das IES, adquirindo legitimidade institucional.

Para avançar no desenvolvimento do país, o Estado propõe, por meio da avaliação, acompanhar a qualidade de forma ordenada e articulada, gerando resultados no conjunto do processo educacional. Assume, portanto, o compromisso com conceitos fundamentais, a integração e a participação, além de indicar a responsabilidade social das IES e do próprio Estado com a formação dos estudantes.

Na presente pesquisa, a política de avaliação da educação superior foi analisada a partir dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes. A seleção dos cursos possibilitou retratar a totalidade das realidades institucionais e a relação da avaliação e da regulação com a expansão. Refletindo sobre a proposição do método dialético, cabe contextualizar os períodos históricos da gestão do Estado da educação superior no Brasil e os avanços com relação à sua expansão. Segundo Dourado (2001), à expansão é

[...] inerente à relação estabelecida entre o Estado brasileiro e políticas de estruturação das instituições de ensino superior, em três recortes espaço-temporais: 1º) a estruturação e a expansão do ensino superior no Brasil de 1930 a 1964; 2º) a crescente privatização do ensino superior no regime militar; 3º) a expansão do ensino superior na década de 1980 e as políticas de privatização do público (p. 23).

De fato, a concepção que permeia a expansão da educação superior, se não for acompanhada por processos avaliativos de qualidade, dissociados da prática punitiva e restritiva tradicional, pouco avançará na lógica do direito à educação, do respeito à identidade institucional e da construção da cidadania. É somente por meio da reflexão, da confiança e da participação que os sujeitos serão envolvidos no processo de reforma do Estado e de decisão sobre as políticas de educação superior.

Aprofundando o tema da expansão da educação superior e sua relação com as políticas implementadas a partir de 2004, quando se estabeleceu o Sinaes, percebeu-se que as relações do Estado se modificaram quanto à orientação do financiamento e da forma como a qualidade foi imposta nas ações educacionais. Segundo Morosini (2008), as relações do Estado e das IES se transformam quando

[...] o Estado reduz seu papel em relação às universidades, principalmente quanto ao financiamento, mas fortifica sua presença como Estado-Avaliador, baseado no princípio de que a educação é um bem público e consequentemente [sic] deve ter qualidade para que tenha impacto sobre a sociedade (p. 290).

Sobre essa aproximação entre avaliação e expansão, há muito que falar, já que, no caso das IES privadas, o ato de entrada no sistema federal de ensino (autorização dos cursos) é solicitado por interesse da própria instituição e em algumas situações com autonomia. A Portaria nº 40/2007, republicada em 29 de dezembro de 2010, traz informações relativas ao fluxo de dispensa da avaliação *in loco*, a partir da prerrogativa de autonomia concedida pelo Estado para a autorização dos cursos, e no artigo 11-A dispõe:

Nos pedidos de autorização de cursos presenciais, a avaliação *in loco* poderá ser dispensada, por decisão do Diretor de Regulação competente, após análise documental, mediante despacho fundamentado, condicionada ao Conceito Institucional (CI) e Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC) da instituição mais recentes, iguais ou superiores a 3 (três), cumulativamente (BRASIL, 2010).

O fato de os indicadores de qualidade da IES (IGC) subsidiarem a tomada de decisão sobre a criação de novos cursos de graduação pode ser um exemplo da expansão orientada pela avaliação, embora seja discutível a associação do IGC aos instrumentos de avaliação do Sinaes.<sup>111</sup> Com base nos resultados desse indicador de qualidade, a Seres, Secretaria do MEC responsável pela regulação da educação superior, poderá considerar supridos os critérios de análise da qualidade e conferir a prerrogativa de autonomia para o início do curso. Assim, o ato de autorização é publicado sem a avaliação *in loco* prevista no Sinaes.

Com a dispensa da avaliação *in loco* para a autorização de cursos, a gestão da IES se responsabiliza com a qualidade da oferta dos novos cursos, obrigatoriamente avaliados posteriormente, na fase do reconhecimento do curso. Ora, se a prerrogativa de autonomia<sup>112</sup> condicionada aos resultados satisfatórios do IGC permite que a regulação autorize um curso, tem-se a avaliação como orientadora da expansão da educação superior, o que denota a efetividade de cumprimento desse objetivo do Sinaes.

Entretanto, essa regra de solicitação voluntária pode comprometer a análise da demanda de oferta dos cursos por região, unidade federada ou municipal. O interesse da IES pela criação de novos cursos pode nem sempre guardar relação com a expectativa de formação daquela região, muitas vezes, já provida naquele local.

---

<sup>111</sup> O CPC e o IGC são indicadores de qualidade utilizados a partir de 2008, para a dispensa da avaliação *in loco* de cursos (CC) e de instituições (CI) a depender da decisão da regulação. Nesse caso, cumpriria melhor o papel da avaliação subsidiar a regulação se, em vez do IGC, se utilizasse o CI, conceito resultante de um processo de avaliação *in loco* do Sinaes.

<sup>112</sup> A prerrogativa de autonomia, a partir dos resultados da avaliação, aplica-se exclusivamente às IES da rede privada de educação superior, já que a rede pública, por concentrar a organização acadêmica na forma de universidade, tem garantida a autonomia para a criação de novos cursos por dispositivo constitucional.

De outro modo, ressalta-se que, em 2013, o Estado inaugura uma nova modalidade de autorização de cursos, exclusivamente para Medicina, em IES privadas. São abertos editais do MEC, inicialmente direcionados aos municípios que estiverem interessados na oferta. Os municípios deverão comprovar condições de realização da prática acadêmica na rede pública de saúde. Depois, são abertos editais para a apresentação de propostas de cursos pelas IES nos municípios selecionados. Essa é uma nova forma de estabelecer a relação entre a oferta e a demanda, incluindo o atendimento das condições e os critérios de qualidade estabelecidos pelo MEC para o funcionamento do curso.

Essa nova modalidade pode ser interessante, entretanto preocupa o fato da distinção de práticas de regulação para cursos de diferente categoria administrativa. Para as IES privadas, a regulação estabelece a modalidade de edital; para as IES públicas, segue a forma tradicional de abertura de cursos sem envolvimento da esfera municipal e segundo demanda e pertinência analisada a partir do estado. Um dos princípios constitutivos do Sinaes é a igualdade de condições para a avaliação. Utilizam-se os mesmos instrumentos, as mesmas regras e os mesmos procedimentos. Contudo, não há nessa nova disposição (edital) orientação para a avaliação desses cursos pelo Sinaes. O que se espera, portanto, é que sejam avaliados a partir da política pública de avaliação do país.

No entanto, esses cursos deixaram de ser orientados pelo Decreto nº 5.773/2006 e passaram a ser orientados pela Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013,<sup>113</sup> que institui o “Programa Mais Médicos” para o Brasil e cujo objeto principal é a implementação de política pública voltada ao desenvolvimento da área médica em regiões deficitárias de profissionais.

Cabe registrar que a justificativa de apenas autorizar cursos de medicina em locais considerados prioritários pode abrir um precedente para outros cursos de graduação. Da mesma forma, a adoção de novos critérios deve ser acompanhada de

---

<sup>113</sup> A Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, instituiu ainda, no seu Art. 9º, a avaliação específica para o curso de graduação em medicina, a cada 2 (dois) anos, com instrumentos e métodos que avaliem conhecimentos, habilidades e atitudes, a ser implementada no prazo de 2 (dois) anos, conforme ato do Ministro de Estado da Educação. A lei definiu, de modo complementar, que as avaliações serão implementadas pelo Inep no âmbito do sistema federal de ensino. O que se questiona é a repercussão que esse novo exame pode ter no Sinaes, já que o Enade foi criado com o mesmo objetivo.

supervisão pelo MEC, a fim de não transformar o discurso da prioridade em uma locução meramente política. Para resolver a situação da profissão, inclui-se a necessidade de um debate permanente sobre a fixação dos profissionais nos locais mais necessitados, evitando a migração para os grandes centros.

O exemplo dos cursos de medicina, em que pese não ser o objeto de análise do estudo em tela, traz uma referência de que a regulação pode modificar a forma de regular a qualquer tempo, por meio de instruções normativas, impactando o uso da avaliação. Entretanto, como política pública, o Sinaes deve atuar, de modo a avaliar também essa nova forma de regulação.<sup>114</sup>

Todavia, centrando o debate nos cursos de Pedagogia e visando contextualizar a expansão nesses cursos, sabe-se que em 2006 e 2007, com o advento da publicação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) de Pedagogia<sup>115</sup> (BRASIL, 2006), extinguiu-se o Curso Normal Superior, destinado à formação de professores. Registraram-se, em 2006, 313 cursos e, em 2007, 270 na situação “em extinção” (e-MEC, 2013). Esse movimento parece ter sido originado pela transformação do “Curso Normal Superior” para a antiga denominação “Pedagogia”, aparecendo no sistema como: curso extinto, o primeiro e curso novo, o seguinte. As ações desencadeadas a partir das DCN

---

<sup>114</sup> O MEC, traçou novo marco regulatório para a autorização de cursos de medicina, que deixou de seguir as orientações do Decreto nº 5.773/2006, uma excepcionalidade entre as demais graduações. Entre as diretrizes propostas, está a de estabelecer mais recursos humanos na área médica, destinados aos seguintes objetivos: atender a regiões prioritárias com carência de médicos, fortalecer a prestação de atenção básica de saúde, aprimorar a formação médica, inserir os médicos no SUS, contatando-os com as políticas públicas nacionais, promover a troca de conhecimentos entre profissionais de saúde brasileiros e estrangeiros e estimular a área de pesquisa aplicada ao Sistema Único de Saúde. O programa estimula as instituições privadas para a abertura de novos cursos de medicina em áreas ainda em desenvolvimento potencial, desde que sejam capazes de ofertar campo de prática suficiente e com os instrumentos necessários aos alunos. Para a seleção dos municípios, onde serão instalados os cursos de medicina, o MEC instituiu alguns requisitos, assim como a estrutura dos equipamentos públicos e os programas de saúde existentes e disponíveis e um edital de chamamento público que elegerá as melhores propostas educacionais das IES para a abertura dos cursos de medicina.

<sup>115</sup> As DCN dos cursos de Pedagogia publicadas por meio da Resolução nº 01/Conselho Nacional de Educação/Conselho Pleno/2006 parecem ter motivado mudanças significativas na organização curricular dos cursos de Pedagogia. Verifica-se a existência de cursos de formação de professores com ênfases diversificadas (formação de professores para educação infantil, para os anos iniciais e anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio), todos coexistindo em universidades, centros universitários e faculdades. Essa diversificação de currículos e perfis de formação profissional docente passa a constituir um desafio também para a avaliação da qualidade dos cursos de Pedagogia. A mesma resolução que aprovou as DCN de Pedagogia com ênfase na formação para a docência da educação básica afirma, em seu artigo 14, que esse curso será voltado também à formação para a gestão da educação e em nível de pós-graduação. O Parecer CNE/CP nº 5/2005 e a Resolução asseguram a formação de profissionais da educação prevista no art. 64, em conformidade com o inciso VIII do art. 3º da Lei nº 9.394/96. § 1º: “Esta formação profissional também poderá ser realizada em cursos de pós-graduação, especialmente estruturados para este fim e abertos a todos os licenciados” e § 2º: “Os cursos de pós-graduação indicados no § 1º deste artigo poderão ser complementarmente disciplinados pelos respectivos sistemas de ensino, nos termos do Parágrafo único do art. 67 da Lei nº 9.394/96” (BRASIL, 2006).

de Pedagogia em 2006, se analisadas à luz dos resultados da avaliação, podem descortinar a formação do pedagogo e trazer implicações aos demais profissionais da educação, pois deixam clara a identidade do pedagogo como licenciado. Critica-se, portanto, se essa definição da identidade docente é a mais pertinente e consistente para o pedagogo, seja pelo acúmulo da produção teórica na área ou pela realidade socioeducacional.

Evidencia-se, portanto, a necessidade de ampliar as vagas nas IES, para a formação de professores para a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental. Por mais esse motivo, ganha destaque a avaliação dos cursos de Pedagogia e o devido acompanhamento da sua qualidade.

Na Tabela 1, analisa-se o total de 8.257 cursos de Pedagogia desde o ano de implementação do Sinaes e a respectiva situação da oferta desses cursos no sistema educacional. Verifica-se que, no período de 2004 a 2012, do total de 2.783 cursos autorizados, 230 foram extintos, 966 estiveram com *status* de “em extinção”<sup>116</sup> e 1.785 estão em atividade.

**Tabela 1 – Situação dos cursos de Pedagogia no Brasil por ano de ingresso no sistema educacional (2004 – 2012)**

Ano	Em atividade	Em extinção	Extinto	Total geral	Total cumulativo de cursos por ano
2004	731	151	87	969	6.443
2005	185	205	40	430	6.873
2006	203	313	53	569	7.442
2007	308	270	15	593	8.035
2008	96	24	6	126	8.161
2009	37	3	5	45	8.206
2010	11	0	24	35	8.241
2011	16	0	0	16	8.257
2012	198	0	0	198	8.455
<b>Total</b>	1.785	966	230	2783	8.455

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

<sup>116</sup> Curso “em extinção” é aquele para o qual não se abre mais edital de seleção, mas ainda tem estudantes que não concluíram. A mudança para curso “extinto” somente ocorre quando todos os estudantes vinculados ao curso forem diplomados.

Na construção do objeto pesquisado, quais sejam os cursos de Pedagogia, o uso da categoria da totalidade mantém a coerência com o método materialista histórico-dialético, pois possibilita compreender as dimensões estruturantes da avaliação estabelecendo as mediações necessárias. Ao mesmo tempo, possibilita realizar aproximações na avaliação dos cursos de Pedagogia, não apenas interpretar e reinterpretar o mundo de maneiras diferentes, mas transformá-lo, como pressupõe o pensamento marxista.

Uma das questões analisadas é que, obtida a prerrogativa de autonomia para a abertura dos cursos de Pedagogia, na forma do art. 11-A da Portaria nº 40/2007, (BRASIL, 2010), a avaliação desses cursos para fins de reconhecimento pode não ter sido satisfatória. E, considerando que o ato de reconhecimento do curso é condicionado ao resultado da avaliação, a continuidade da oferta do curso quando insatisfatório pode se manter atrelada a medidas de supervisão, evitando o encerramento imediato das atividades de formação dos estudantes matriculados.

Essa perspectiva de análise pressupõe a validade do uso dos resultados da avaliação para a concessão de prerrogativa de autonomia pelo Estado às IES privadas. Ressalta-se que o uso da avaliação para orientar a abertura de novos cursos pode ter, por um lado, o objetivo de reduzir o número de comissões de avaliação *in loco*, para garantir o fluxo dos inúmeros processos avaliativos do Sinaes, e, por outro, assumir o papel de Estado-Avaliador nas propostas de expansão da educação superior. Diferentemente das IES privadas, a rede pública demonstra iniciativas de expansão da educação superior coordenadas pelo Estado. Assim como o Sinaes, as políticas de expansão representam as novas tendências da educação superior no Brasil.

Entretanto, embora haja investimento na rede pública para a expansão, esta não ocorre de forma harmônica. As críticas da comunidade acadêmica sobre a expansão recaem, entre outros motivos, sobre a: *i*) seleção dos estudantes, amparada em uma base classificatória por meio dos vestibulares e que passa a se modificar com a adesão das IES ao processo seletivo do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), com base no Exame Nacional de Ensino Médio (Enem); *ii*) contratação docente e *iii*) política de valorização profissional. Essas e outras questões apontam para uma situação de resistência à expansão nas IES públicas.

É mister reconhecer a importância da organização do Estado na seleção dos profissionais por meio de concursos, priorizando a qualificação no ingresso e os planos de carreira dos profissionais, garantindo a efetivação destes e a continuidade das ações. Entretanto, as contratações são permanentemente questionadas, como se novas contratações relacionadas à expansão pudessem gerar uma redução do incremento salarial pela divisão do montante com novos profissionais necessários para atender o aumento da demanda da oferta de cursos.

Entre as iniciativas de expansão no contexto das IES públicas, destacam-se a criação do ProUni,<sup>117</sup> em 2005; da Universidade Aberta do Brasil (UAB),<sup>118</sup> em 2006; do Reuni,<sup>119</sup> em 2007; e do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), instituído a partir da Política Nacional de Formação de Professores, em 2009.<sup>120</sup>

A expansão das vagas de caráter público, nas recentes políticas de Estado, a exemplo, do ProUni, Reuni, UAB e ampliação da rede federal de educação profissional e tecnológica,<sup>121</sup> aumentaram significativamente o número de matrículas na educação superior, contribuindo para a democratização do acesso. A ampliação de vagas

---

<sup>117</sup> O ProUni, criado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, oferece bolsas de estudos a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior em cursos de graduação ofertados por IES privadas. Com a gratuidade integral ou parcial de vagas em cursos de licenciatura, o Estado apoia a política de formação docente para o magistério na educação básica (BRASIL, 2005).

<sup>118</sup> O programa UAB foi instituído pelo Decreto nº 5.800/2006, para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância. Segundo dados do Sistema da Universidade Aberta do Brasil (SisUAB), em 2011, 48 IES ofertam o curso de Pedagogia na modalidade a distância e, considerando a oferta nos polos de apoio presencial, tem-se 429 cursos de Pedagogia em diferentes locais (BRASIL, 2006).

<sup>119</sup> O Reuni foi instituído pelo Decreto nº 6.096/2007 com o objetivo de criar condições de ampliação de acesso e permanência na educação superior.

<sup>120</sup> Instituída pelo Decreto nº 6.755/2009, a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica tem por finalidade organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica. Essa política compreende as seguintes ações: i) Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), instituído pela Portaria Normativa nº 9/2009; ii) Programa de Iniciação à Docência (Pibid), instituído pelo Decreto 7.219/2010; e iii) Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocencia), instituído pela Portaria nº 119/2010. O vínculo entre os resultados da avaliação da avaliação da educação superior e a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica está contemplado no Art. 12, §3º do Decreto nº 6.755/2009: “os programas de iniciação à docência somente poderão contemplar cursos de licenciatura com avaliação positiva conduzida pelo Ministério da Educação, nos termos da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004”.

<sup>121</sup> Foram reestruturados 33 Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), que mudaram o foco do ensino médio para o superior, tornando-se Institutos Federais de Educação de Ciência e Tecnologia (Ifets). Todavia, a Lei autorizou a criação de 38. Os Ifets, na elaboração do seu PDI, devem se aproximar de entidades de trabalhadores e empresários locais, de modo a contribuir com cooperativas e empresas para os arranjos produtivos locais. Acrescenta-se a criação, por meio da Lei nº 12.513, de 16 de outubro de 2011, do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. Institucional (Pronatec), que, embora esteja situado em nível pós-médio, incentiva a continuidade dos estudos e a profissionalização futura em nível de graduação.

possibilitou a interiorização por meio da criação de novos *campi* em municípios em que não havia oferta. Esse movimento da expansão pode justificar o aumento significativo no número de matrículas na educação superior que, em 1990, era de 1.540.080 estudantes passando para 7.037.688, em 2012 (INEP, 2013).

Os programas Reuni e UAB se caracterizam por promoverem a expansão na rede pública e, notadamente, um incentivo às políticas de inclusão e democratização do acesso à educação superior. A criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), por meio de parceria entre instituições formadoras (IES federais, Cefets e IES estaduais) e sistemas de ensino (estaduais e municipais), tem gerado a expansão via ensino a distância em diferentes regiões e municípios do país. Do mesmo modo, o estímulo à oferta dos cursos na modalidade a distância gerou um crescimento de vagas predominantemente no setor privado.

Todavia, a expansão representa um desafio à política de avaliação, pois implica um redimensionamento do financiamento e da gestão para fins de promoção da infraestrutura física e de pessoal para atender a essa nova demanda. Essa parece ser uma das principais questões que podem afetar o desempenho dos cursos no ciclo avaliativo do Sinaes.

Como política de ampliação do acesso à educação superior, o ProUni pode revelar uma relação importante entre a regulação e o uso articulado dos resultados da avaliação. O Sinaes está presente nas regras, para que as mantenedoras de IES possam aderir e permanecer no Programa<sup>122</sup> e, de modo afirmativo, assevera que:

[...] o Ministério da Educação desvinculará do Prouni o curso considerado insuficiente, sem prejuízo do estudante já matriculado, segundo critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, por duas avaliações consecutivas, situação em que as bolsas de estudo do curso desvinculado, nos processos seletivos seguintes, deverão ser redistribuídas proporcionalmente pelos demais cursos da instituição (BRASIL, 2005).

O pressuposto é de que duas avaliações consecutivas, como mencionado na Lei, seriam correspondentes a dois ciclos avaliativos do Sinaes. Considerando esse

---

<sup>122</sup> Art. 7º, §4º da Lei nº 11.096/2005.

critério no momento da adesão, em 2007, não houve nenhuma restrição à participação de quaisquer IES no ProUni. É importante destacar a criação da Comissão Local de Acompanhamento e Controle Social (Colaps).<sup>123</sup> É atribuição da referida Comissão analisar os casos em que cabe desvincular a IES do ProUni, porque não atendem às normas fixadas pelo programa, observando-se que o acompanhamento se dá por meio do Sinaes. Em 2009, conforme disposto na Portaria nº 1.132, de 2 de dezembro, cada IES deveria instituir uma Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social (Conap), de natureza consultiva, com a função de acompanhamento, averiguação e fiscalização do ProUni nas IES participantes do Programa:

Art. 2º Compete às Comissões Locais: I – exercer o acompanhamento, averiguação e fiscalização da implementação do PROUNI nas Instituições de Ensino Superior (IES) participantes do Programa; II – interagir com a comunidade acadêmica e com as organizações da sociedade civil, recebendo reclamações, denúncias, críticas e sugestões para apresentação, se for o caso, à Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do PROUNI – CONAP; III – emitir, a cada processo seletivo, relatório de acompanhamento do PROUNI; e IV – fornecer informações sobre o PROUNI à CONAP (BRASIL, 2009).

Dada a necessidade de verificar o cumprimento da norma, em 2013, por ocasião da revisão do instrumento de avaliação institucional, essa norma passou a fazer parte dos requisitos legais. A verificação é comprovada por meio da formalização desse órgão colegiado nas IES e sua forma de implementação por meio de atas de reunião e outros registros.

Diante da análise destes programas, é fato que o ciclo avaliativo do Sinaes requer tempo para que seus efeitos de acompanhamento da qualidade dos cursos sejam suficientes para subsidiar todos os programas. A adoção dos indicadores preliminares (CPC e IGC) acabou por ser uma alternativa, mesmo que às vezes contraditória, para que o MEC buscasse aprimorar sua capacidade de controle da adesão aos programas de financiamento e de acesso à educação superior e para a própria política de expansão e

---

<sup>123</sup> A Colaps é um órgão colegiado de natureza consultiva com a finalidade de promover a articulação entre a Conap e a comunidade acadêmica.

avaliação da qualidade. Entretanto, a facilidade de uso dos indicadores de qualidade fez com que a regulação dispensasse o uso dos resultados do Sinaes: Enade, CC e CI.

Destacam-se, ainda, outros programas vinculados ao apoio à expansão da educação superior. São eles: o protocolo do MEC e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies), destinados às IES públicas e privadas,<sup>124</sup> cujo escopo visa assegurar condições para a continuidade das atividades de entidades mantenedoras de educação superior com dificuldades financeiras. Em suma, esses programas de incentivo ao acesso à educação superior representam, assim como o ProUni, uma política de compensação tributária de impostos por meio de bolsas de estudo a estudantes de baixa renda. Todos esses programas estão, em termos legais, vinculados aos resultados do Sinaes.

Nesse sentido, a análise da expansão dos cursos de Pedagogia pode auxiliar a evitar a reprodução da realidade, pois não se investiga o fenômeno por ele mesmo; a crítica se faz a partir da concepção de avaliação que se assume diante dos processos de expansão. Considerando que esse fenômeno não é isolado em relação ao movimento mais amplo da sociedade, busca-se compreender a realidade na totalidade histórica dos processos de transformação e como pode modificar a realidade de uma forma geral (KOSIK, 2002).

Os argumentos podem justificar a necessidade de institucionalização da avaliação como atividade governamental e política pública de estado. Entretanto, há que se considerar nessa discussão que, por meio do Sinaes, pode-se avaliar várias ações e programas direcionados à qualidade da educação superior (acesso, permanência e sucesso). Essa perspectiva anuncia que a avaliação como política pública pode ser definida como uma atividade destinada a: *i*) analisar os resultados do sistema em cada

---

<sup>124</sup> Por meio da Portaria Normativa nº 14, de 24 de setembro de 2009, o MEC e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) firmaram protocolo de atuação conjunta viabilizando a concessão de financiamento a IES públicas e privadas que apresentassem bom desempenho acadêmico. Por “bom desempenho acadêmico” entendem-se as IES que atendem aos requisitos de qualidade do Sinaes (BRASIL, 2009). O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies) foi instituído pela Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, com o objetivo de assegurar condições para a continuidade das atividades de entidades mantenedoras de IES integrantes do sistema federal de ensino. Ocorre por meio de plano de recuperação tributária e de concessão de moratória de dívidas tributárias federais, com contrapartida de bolsas integrais concedidas em cursos de graduação presenciais com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC (BRASIL, 2012).

ciclo avaliativo; *ii*) discutir elementos para identificar fragilidades e potencialidades do sistema de educação superior; *iii*) definir novas intervenções do Estado para aprimoramento dos instrumentos e resultados da avaliação; *iv*) utilizar os resultados do Sinaes como indutor de qualidade; e *v*) reconhecer o uso da avaliação como elemento central da *accountability*, na forma de prestação de contas à sociedade, e responsabilização da gestão das IES e do próprio Estado com a qualidade da oferta da educação superior.

Seguindo esse caminho metodológico, o entendimento da avaliação da educação superior como política pública traz contribuições importantes para a cidadania, pelos elementos constitutivos da avaliação e pelos instrumentos de participação social. Para tanto, é necessário acompanhar as respostas obtidas no processo de avaliação, a exemplo do Enade, que convoca os estudantes a expressarem sua percepção sobre os cursos de graduação, bem como as mudanças que podem decorrer da adequação dos instrumentos e das medidas de avaliação à política educacional em vigor. Comparar o desempenho dos cursos por meio do Enade pode facilitar a compreensão das transformações curriculares que devem ocorrer em nível de gestão dos cursos, além de contribuir para o desenvolvimento da gestão institucional e orientar a implantação de novos cursos.

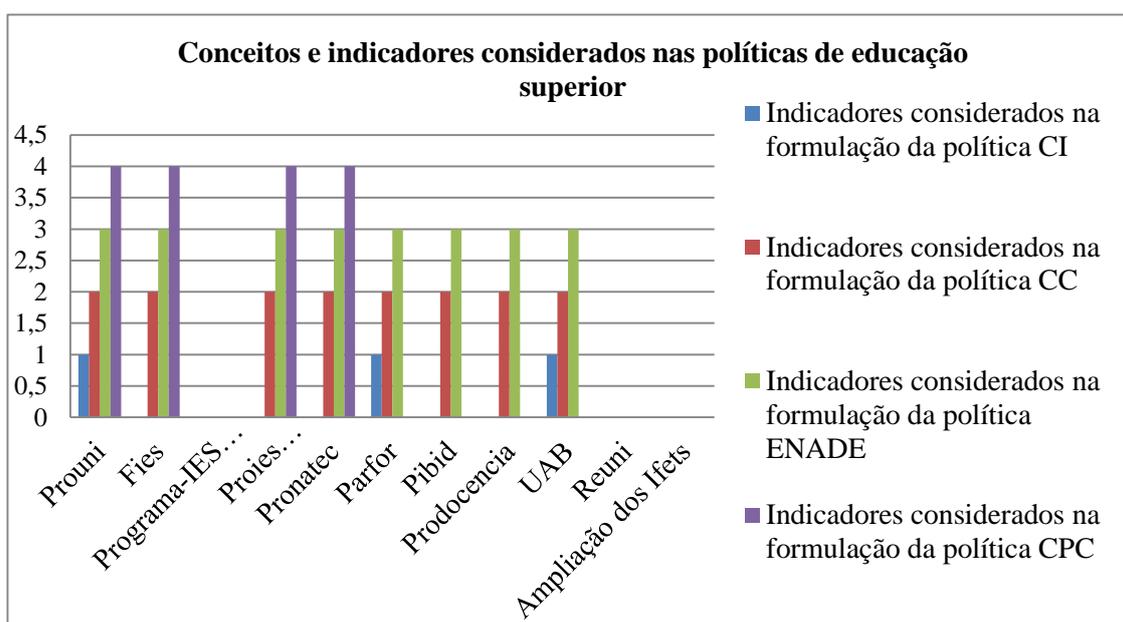
## 2.5. USOS DA AVALIAÇÃO: EMBATES E DEBATES

As políticas públicas de educação superior analisadas nesta parte da pesquisa indicam que há um reconhecimento por parte da gestão do Estado, da importância da avaliação da qualidade como subsídio e orientação das suas ações. Esse direcionamento das políticas a partir do uso da avaliação, ao contrário do que se esperava de uma repercussão em direção à consolidação do Sinaes, parece que tem mais fortalecido a política regulatória.

Dos programas destacados – ProUni, Fies, UAB, Parfor, Pibid, Prodocência, Reuni, Proies, Pronatec, Expansão dos Ifets – , apenas dois não consideram o Sinaes no

respectivo marco legal, o que denota a relevância atribuída à avaliação. Entretanto, no que concerne à política regulatória, sabe-se que são privilegiados os resultados do Enade e os indicadores de qualidade (CPC e IGC), não obstante a Lei do Sinaes (CI, CC, Enade), o Decreto nº 5.773/2006 e a Portaria nº 40/2007, republicada em 2010, entre outros marcos legais, apontarem para o uso dos resultados do Sinaes, com primazia para a autoavaliação, como subsídio à regulação da educação superior.

Observa-se que as avaliações do Sinaes e os indicadores de qualidade estão inseridos nas políticas destacadas desde a sua formulação. Algumas dessas políticas consideram, direta ou indiretamente, os conceitos e indicadores, a exemplo do ProUni, outras parecem desconsiderar integralmente a existência da avaliação. No Gráfico 1, analisa-se, a partir dos documentos legais, a observância dos conceitos da avaliação do Sinaes e dos indicadores de qualidade para fins de inserção e permanência das IES e cursos nas políticas de expansão da educação superior.



**Gráfico 1 – Exigência dos conceitos e dos indicadores nos programas de expansão da educação superior – Brasil (2013)**

Fonte: Legislação específica das políticas de educação superior.

Um estranho paradoxo ganha sentido nesta análise das políticas orientadas pela avaliação. Os programas de expansão na rede pública e privada, aqui mencionados: UAB, Parfor, Reuni, Prodocencia e Pronatec, tiveram por parte do Estado a

preocupação com a avaliação dos cursos, para a respectiva ampliação daqueles já existentes? Por que os programas com investimentos bancários utilizam como critério o bom desempenho dos cursos e das IES? Por que somente do ProUni e Fies é exigido o resultado da avaliação para fins de permanência no programa?<sup>125</sup> O que pode acontecer com essas políticas se não se mantiver a qualidade esperada?

No caso dos programas de expansão da rede pública federal, pode ser questionável a qualidade da oferta, já que houve a criação de novos cursos, muitas vezes, iniciados sem avaliação para fins de autorização, amparados na autonomia das IES, devido à organização acadêmica de universidade. Esses programas de expansão, em que pese terem começado sem avaliação, não registram relação futura com a avaliação dos cursos na fase do ato regulatório de reconhecimento.

Na UAB o financiamento pode ser entendido pelas IES como investimento em equipamentos e infraestrutura física, além da possibilidade de aumento do salário docente por meio da disponibilização de bolsas. Esse fato aumenta a preocupação sobre a não vinculação dos programas ao Sinaes. Os cursos criados no âmbito da UAB são compreendidos como programas especiais e têm sido avaliados pela Capes; portanto, não são submetidos aos processos de regulação e, conseqüentemente, à avaliação do Sinaes.

O Parfor, com expressa determinação de atendimento ao Plano de Ações Articuladas (PAR),<sup>126</sup> ampliou as vagas, principalmente as dos cursos de licenciatura, para atuar em regime de colaboração com os estados e municípios e formar a demanda de docentes em exercício na rede pública e sem a formação adequada. Da mesma forma, esses cursos são entendidos como programas especiais e não têm sido estruturados a partir dos resultados da avaliação dos cursos já existentes nas IES.

---

<sup>125</sup> No ProUni e no Fies, a cada ciclo avaliativo do Sinaes, a depender do resultado da avaliação, a IES privada poderá ter o seu curso descredenciado do programa, sob a alegação de redução da qualidade.

<sup>126</sup> O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado pelo Ministério da Educação em abril de 2007, colocou à disposição dos estados, municípios e Distrito Federal, instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública. A partir da adesão ao Plano de Metas, os estados, os municípios e o Distrito Federal passaram à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR) (BRASIL, 2007).

As políticas de expansão, UAB e Parfor, são gestadas na Capes, que tem por competência avaliar a pós-graduação. Na Capes esses cursos são tratados no âmbito da avaliação de programas e podem acabar por não cumprir, na sua maioria, a exigência da avaliação do Sinaes, que é obrigatória para o reconhecimento da qualidade da oferta do curso e para subsidiar os atos de regulação da educação superior.

Qual lógica teria orientado a gestão do Estado quando responsabilizou o órgão do MEC que atua com a pós-graduação para conduzir programas de expansão da graduação? Isso se considerando que essas políticas coordenadas pela Capes são submetidas à avaliação de programas, voltada ao cumprimento de objetivos, metas e prazos, de acordo com o repasse financeiro efetuado pela gestão do Estado, e que se diferenciam da avaliação do Sinaes. A não participação desses cursos no Sinaes, com grande vulto na área da Pedagogia, representa, portanto, uma contradição em relação à área estratégica que eles representam e à compreensão da avaliação como política de Estado.

O Sinaes tem o objetivo de avaliar a qualidade para fins de cumprimento de critérios, normas e padrões de exigência regulatória, como todos os demais cursos de graduação ofertados pelo sistema federal de ensino. A justificativa para que esses cursos sejam avaliados pelo Sinaes é que, mesmo sendo ofertados como programas especiais, se espera que cumpram as DCN e que possam diplomar os seus alunos de acordo com o perfil profissional esperado em cada área de formação. Assim, o que se pode esperar do perfil do egresso dos cursos vinculados a programas especiais senão a mesma competência dos demais cursos de graduação avaliados pelo Sinaes?

O Reuni, como possibilidade de expansão, ganha visibilidade pelo incremento financeiro na capacidade instalada da IES e de seus cursos (organização didático-pedagógica, infraestrutura e corpo docente). A ação repercutiu em grande mobilização na rede federal de educação superior; entretanto, não teve relação com o Sinaes. O Reuni motivou o processo de interiorização nas universidades públicas e propiciou a expansão com a abertura de cursos de Pedagogia noturnos com acesso a novas vagas.

Portanto, a criação dos novos cursos de Pedagogia<sup>127</sup> em ambas as modalidades, presencial e a distância, no âmbito das políticas elencadas, é plenamente justificada pela destacada demanda social. O desafio é acompanhar a qualidade por meio de uma avaliação sistemática, como se pretende que seja o Sinaes, e demonstrar a necessidade de uma permanente ligação com o que apregoa o Estado nas relações entre público e privado.

É válido lembrar que o presente estudo se engaja no campo da dialética materialista e que utiliza as categorias analíticas *contradição*, *mediação* e *totalidade*. Por esse motivo, as reflexões sobre a relação entre avaliação e regulação são permanentemente mediadas, com o intuito de perceber a essência da realidade concreta e não apenas as idealizações que podem ocorrer no plano do pensamento abstrato. Com esse pressuposto, as categorias de conteúdo: *avaliação como política pública e qualidade da educação superior* auxiliaram na compreensão do objeto analisado.

Assim, a influência do pensamento marxista sobre a realidade social atual parece mais forte do que nunca. Nesse sentido, o marxismo como a unidade de dois movimentos, um teórico e outro prático, contribui para a compreensão da história das sociedades, que consiste, em última análise, na existência social que determina a consciência, e não o inverso.

A partir dessa discussão, o estudo buscou conhecer os conceitos, as contradições e as possibilidades da avaliação como indutora de qualidade. Pode-se dizer que a política de ampliação do acesso e expansão da educação superior representa uma contradição, quando o objetivo está associado mais ao alcance de metas internacionais e menos à possibilidade de formação humana e perfil profissional adequado. Portanto, faz-se necessário discutir a avaliação como política pública, tema abordado neste estudo, a fim de construir referenciais teórico-metodológicos que oportunizem a realização de uma crítica transformadora.

Visando à consistência da análise, os dados da expansão da educação superior serão explorados a seguir. Conforme Censo da Educação Superior (INEP, 2013), em

---

<sup>127</sup> O Censo da Educação Superior/Inep, no período de 2004 a 2011 registra o aumento em mais de 55% das matrículas nos cursos de Pedagogia. De 388 mil matrículas, em 2004, passou para 602 mil em 2012. Todavia, se essa expansão não estiver aliada ao processo de avaliação, como preconiza o Sinaes, poderá ter comprometida a qualidade da sua oferta (BRASIL, 2012).

2012, das 2.416 IES existentes, 84,6% são faculdades, 8% universidades, 5,7% centros universitários e 1,7 % institutos federais de educação, ciência e tecnologia (Ifet) e centros federais de educação tecnológica (Cefet).

Esses dados mostram harmonia com o PNE (2001-2010), que previa a expansão da oferta de educação superior e a diversificação do sistema para atender às demandas específicas de formação e não se manifesta diferente no novo PNE (2014-2024). O PNE 2014-2024 tem diante de si um conjunto de grandes temas na educação superior, entre eles, a expansão do setor público, a qualidade do sistema, a formação e a qualificação docente. Segundo Peixoto (2012), a educação superior

[...] é hoje desafiada a inovar, a se transformar e a participar da transformação da realidade local e nacional. Ao mesmo tempo que a internacionalização e sociedade do conhecimento demandam maior competitividade em pesquisa e tecnologia, aumenta a competitividade da economia e a demanda pela formação de profissionais mais qualificados (p. 89).

**Tabela 2 – Total de instituições de educação superior no Brasil por organização acadêmica (2001-2012)**

Ano	Total	Universidades	%	Centros Universitários	%	Faculdades	%	Ifet	%
2001	1.391	156	11,2	66	4,7	1.143	82,1	26	2
2002	1.637	162	9,7	77	4,7	1.367	83,6	31	2
2003	1.859	163	8,8	81	4,3	1.576	84,8	39	2,1
2004	2.013	169	8,4	107	5,3	1.703	84,6	34	1,6
2005	2.165	176	8,1	114	5,3	1.842	85,1	33	1,5
2006	2.270	178	7,8	119	5,2	1.940	85,5	33	1,5
2007	2.281	183	8,0	120	5,3	1.945	85,3	33	1,4
2008	2.252	183	8,1	124	5,5	1.911	84,9	34	1,5
2009	2.314	186	8,0	127	5,5	1.966	85,0	35	1,5
2010	2.378	190	8,0	126	5,3	2.025	85,2	37	1,5
2011	2.365	190	8,0	131	5,5	2.004	84,8	40	1,7
2012	2.416	193	8,0	139	5,7	2.044	84,6	40	1,7

Fonte: MEC/Inep/Deed (2013).

Nota: Foram consideradas em faculdades: faculdades, faculdades integradas, institutos ou escolas superiores, faculdades de tecnologia.

Dito isso, utilizar os resultados da avaliação do Sinaes é uma das maneiras de mensurar a qualidade para orientar a expansão da educação superior. A partir de uma análise histórica dos ciclos avaliativos (2005, 2008 e 2011), perceberam-se divergências

entre os processos de avaliação e de regulação do grupo de cursos de Pedagogia e as diretrizes e princípios do Sinaes. Nessa compreensão, pode-se anunciar, mesmo de forma genérica, que os dissensos e os consensos se referem à concepção da avaliação e a seu uso e/ou des(uso), que pode decorrer da relação entre a teoria e a prática.

O cenário de expansão nos setores público e privado (Tabela 3) também alcança, em 2012, um percentual bastante significativo. São 304 IES públicas (12%) e 2.112 IES privadas (88%), fato que confirma a trajetória histórica do acesso à educação superior pela via privada do ensino, com dados relativamente constantes durante o período analisado (INEP, 2013).

Ora, se há uma política de expansão atrelada à avaliação, não se deveria expandir vagas nos cursos avaliados pelo Sinaes e com a garantia da qualidade para atender à demanda de formação docente? Com esse fundamento, analisou-se a expansão da educação superior, a partir das informações sobre o crescimento do número de IES<sup>128</sup> no período compreendido entre 2001 e 2012. Nesse período, o número de IES se ampliou de 1.391 para 2.416, representando um crescimento de 73%. Se realizar um recorte de oito anos contados no período compreendido entre 2004 a 2012, período em que se estabeleceu o Sinaes, o crescimento foi de 20%, representando, portanto, uma redução de 53% na expansão das IES em relação ao período de 2001 a 2003. Nesse contexto, a expansão precisa ser analisada a partir dos resultados da avaliação, a fim de propiciar uma melhor compreensão da educação superior em tempos de diversificação. A proposta consiste em incentivar a diversificação da educação superior, ao diferenciar, entre as instituições privadas, as que não têm finalidade lucrativa e classificar as instituições de educação superior por organização acadêmica (BRASIL, 2006).

No período de 2005 e 2006, conforme os dados do Censo da Educação Superior (INEP, 2012), houve um crescimento de 95 novas IES e, coincidência ou não, esse aumento ocorreu justamente no ano da orientação para a criação dos Institutos Superiores de Educação para formar professores.

---

<sup>128</sup> A LDB/1996 estabelece que “a União incumbir-se-á de coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação” (art. 9º, inciso V). A Lei nº 9.448/1997 define que o Inep será o órgão responsável por “organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais” (Art. 1º, inciso I). A Portaria nº 971/1997 tornou obrigatório o encaminhamento anual da relação dos dados sobre a IES e sobre seu corpo docente e discente, dando início à coleta pelo Censo da Educação Superior.

Outra situação que merece destaque é a relação do número das IES existentes em 2008, menor do que em 2007. Já que não se teve notícia sobre medidas aplicadas a 29 IES naquele ano, pela diferença estimada, essa redução pode estar relacionada aos cursos Normal Superior, que podem ter finalizado suas atividades e ter sido reabertos como novos cursos depois de transformados em Pedagogia.<sup>129</sup>

Dessa forma, os dados da expansão da educação superior precisam ser contextualizados pela política educacional e, mais ainda, estar amparados nos critérios de qualidade.

**Tabela 3 – Evolução do número de instituições de educação superior por categoria administrativa – Brasil (2001-2012)**

Ano	Total de IES	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
2001	1.391	183	67	63	53	1.208
2002	1.637	195	73	65	57	1.442
2003	1.859	207	83	65	59	1.652
2004	2.013	224	87	75	62	1.789
2005	2.165	231	97	75	59	1.934
2006	2.270	248	105	83	60	2.022
2007	2.281	249	106	82	61	2.032
2008	2.252	236	93	82	61	2.016
2009	2.314	245	94	84	67	2.069
2010	2.378	278	99	108	71	2.100
2011	2.365	284	103	110	71	2.081
2012	2.416	304	103	116	85	2.112

Fonte: Mec/Inep/Deed (2013).

<sup>129</sup> A Resolução CNE nº 1, de 15 de maio de 2006, que Institui as DCN para o Curso de Graduação em Pedagogia determina que não se abram mais turmas de curso Normal Superior. No art. 11 da mesma Resolução: “As instituições de educação superior que mantêm cursos autorizados como Normal Superior e que pretenderem a transformação em curso de Pedagogia e as instituições que já oferecem cursos de Pedagogia deverão elaborar novo projeto pedagógico, obedecendo ao contido nesta Resolução” (BRASIL, 2006).

Considerar o crescimento no número de IES como dado absoluto da expansão, pode não significar que todas as IES tenham se mantido no universo do sistema federal de ensino. Isso porque, depois de relacionar ou aprofundar o estudo, pode significar que algumas tenham tido suas atividades encerradas e outras novas tenham iniciado as atividades no mesmo período ou, ainda, algumas podem ter se unificado. No caso do presente estudo, analisou-se o movimento de forma dialética, a fim de compreender as relações que se estabeleceram no grupo dos cursos de Pedagogia pesquisados, não apenas na sua realidade institucional, mas na totalidade da realidade social.

O materialismo histórico-dialético, como fundamento metodológico da pesquisa, propõe-se a conhecer e a intervir na realidade educacional. Trata-se, portanto, de compreender os princípios de uma sociedade capitalista, universalizadora do valor de troca e alienada, que precisa ser superada. A análise dos dados da avaliação dos cursos de Pedagogia é feita a partir de uma perspectiva crítica, que caracteriza um processo de conhecimento da realidade diversa e autônoma das IES.

Marcando essa realidade das IES que apresentam vocações distintas, Sousa (2006) expressa preocupação com a evolução do sistema de educação superior e a diversidade de IES:

Na realidade, a evolução do sistema de ensino superior no País mostra que esse sistema tem se constituído em um campo acadêmico de extrema complexidade, envolto por uma expressiva heterogeneidade institucional. Em função disso, a compreensão da diversidade de estabelecimentos de ensino demanda uma análise, dentre outros, do papel e alcance assumidos na rede privada em sua configuração (p. 144).

Com essa tendência histórica de expansão da educação superior, cresce a necessidade de se estudar o desenvolvimento do sistema de avaliação, a fim de que este possa garantir padrões de qualidade necessários ao desenvolvimento da educação superior no país. De modo diverso ao que se espera da avaliação entendida como política pública, representada pela participação no Sinaes, os programas de formação docente implementados para atender às demandas da educação básica, especialmente a Pedagogia, têm sido criados em caráter temporário, como é o caso do Parfor, que desconsidera os resultados da avaliação para início da oferta.

Também as pesquisas educacionais passaram a demonstrar que o avanço do conhecimento e da formação de profissionais para enfrentar os desafios do conhecimento pode ser entendido por meio da flexibilização e da implantação de programas de formação, em consonância com as necessidades da sociedade. Esse pensamento se caracteriza por meio de uma nova relação das pessoas com a ciência, pois os conhecimentos científicos, tecnológicos e sócio-históricos ganham particular destaque nas formas de comunicação e gestão dos processos sociais e produtivos (KUENZER, 2002).

Esse tem sido um dos motivos geradores de conflito entre o relacionamento das instituições públicas e privadas que dificulta a compreensão do papel e do lugar de cada uma dessas instituições. Conforme Souza Santos (1995), a função mercadológica da IES privadas é exacerbada a partir da centralidade na questão econômica, pois seu papel consiste

[...] em conceber o produto universitário como um produto industrial, ainda que de tipo especial, e conseqüentemente em conceber a universidade como uma organização empresarial. Este viés está hoje muito difundido e a sua vigência incontrolada representa um perigo importante para a autonomia institucional universitária (p. 216).

Este é um dos grandes problemas da educação: o fato de a concepção regulatória ganhar força no sistema de educação superior, em uma mera ideologia reprodutivista. Nessa perspectiva, as concepções desarticuladas da materialidade das relações sociais podem cair em abstrações. Sem uma objetividade correspondente a estrutura social de fato, parecem mais concepções idealistas.

Considerando a necessidade de democratização do acesso, a ampliação das vagas na rede pública de educação superior passou a fazer parte da agenda política. Foram estabelecidas metas para a ampliação do acesso à educação superior, bem como para a qualidade dos cursos de graduação, por meio do Sinaes. Os documentos oficiais do Sinaes (INEP, 2009) ratificam essa orientação e expressam que

[...] o enfoque a ser adotado considera a Avaliação Institucional não como um fim em si, mas como parte de um conjunto de políticas públicas, no campo da educação superior, voltadas para a expansão do sistema pela democratização do acesso, para que a qualificação do mesmo faça parte de um processo mais amplo de revalorização da educação superior como parte de um projeto de desenvolvimento da nação brasileira (p. 31).

Cabe identificar, nesse contexto, que a avaliação da qualidade dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes tem causado pouco efeito na expansão. A criação de novos cursos tem representado mais um atendimento à demanda de formação docente localizada, independentemente da qualidade da formação oferecida, atendendo ao caráter legal de necessidade da formação dos professores em nível superior.

Ball (2002), Mainardes (2006), Mainardes e Marcondes (2009), conforme detalhado na introdução deste estudo, trazem importantes contributos para o entendimento das políticas públicas. Ball (2002) propôs um Ciclo de Políticas contínuo, constituído por cinco contextos: Contexto de Influência, Contexto da Produção de Texto, Contexto da Prática, Contexto dos Resultados (efeitos) e Contexto da Estratégia Política. Neste estudo, os cinco contextos são inter-relacionados.<sup>130</sup>

Para Ball (2011), o foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação da política educacional e sobre o pensamento dos profissionais que atuam no contexto da prática, fazendo-os relacionar os textos da política à prática. No contexto da influência, os grupos de interesse (comissões, associações e entidades representativas da educação superior, órgãos internacionais, redes sociais e outros) podem influenciar a definição das finalidades sociais das políticas nacionais de educação, legitimar os conceitos e as políticas públicas construídas. No âmbito do texto, os marcos legal e político (documentos legais, oficiais, comentários formais ou informais), resultados de disputas e de acordos, são articulados com o interesse público e, portanto, representam a política.

No caso deste estudo, no âmbito do texto está a política pública de avaliação, que, por meio da Lei do Sinaes, estabelece o processo de avaliação como diretriz orientadora da qualidade (seus instrumentos de avaliação *in loco* e provas). Os

---

<sup>130</sup> Cada um desses contextos apresenta arenas (lugares de discussão, disputas) e grupos de interesses (que desejam influenciar as políticas) e cada um deles envolve embates.

procedimentos utilizados para avaliar conduzem ao contexto da prática, em permanente construção e reconstrução, acompanhando o movimento dinâmico da sociedade. É nesse contexto que se desenvolve a política, que se analisam seus efeitos e os resultados, a partir da atuação dos profissionais da educação no interior das próprias IES. A abordagem do Ciclo de Políticas oferece instrumentos para a análise da trajetória do Sinaes (sua formulação, sua produção textual, sua implementação e seus resultados) e possibilita compreender melhor a política pública de avaliação. Segundo Ball (2011), as políticas envolvem

[...] confusão, necessidades (legais e institucionais), crenças e valores discordantes, incoerentes e contraditórios, pragmatismo, empréstimos, criatividade e experimentações, relações de poder assimétricas (de vários tipos), sedimentação, lacunas e espaços, dissenso e constrangimentos materiais e contextuais (p. 13).

A educação superior, portanto, tem sentido pressões de diferentes segmentos para romper com a ideia tradicional de organização, que fez por muito tempo restringir os espaços ocupados pela rede pública de educação. Na expansão dos cursos de Pedagogia, a realidade ainda é mais preocupante, pois a oferta desses cursos tem sido majoritariamente em faculdades da rede privada de educação superior.

Ao problematizar a relação do público e do privado, Sousa (2009) compara a qualidade da educação superior às políticas de privatização implementadas pelo governo desde a década de 1990. O autor destaca que

[...] na referida década, bem como na atual, o Estado brasileiro não conseguiu garantir à população, de forma satisfatória, o acesso à educação superior pública. A saída adotada pelo governo foi estimular a expansão da educação superior, pela via da rede privada, na perspectiva de garantir aos alunos maior opção, em termos de novos cursos e de IES (p. 248).

Essa afirmação se caracteriza como resposta ao estímulo do Estado à expansão da educação superior privada, a partir da flexibilização dada pela LDB nº 9.394/96<sup>131</sup> e pelo Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2001 a 2010, aprovado pela

---

<sup>131</sup> Os artigos 44 e 45 da LDB nº 9.394/96 trazem a possibilidade de outros tipos de instituições oferecerem novas modalidades na educação superior.

Lei nº 10.172/2001, que previa elevar a oferta da educação superior para, pelo menos, 30% a população brasileira na faixa etária de 18 a 24 anos (BRASIL, 2001).

Complementando o argumento do autor, o novo PNE para o período de 2014 a 2024, aprovado pela Lei nº 13.005/2014, traz a mesma lógica do anterior e ainda eleva, em pelo menos 50%, a taxa bruta de matrícula na educação superior.

Assim, o documento do PNE em discussão define em sua meta nº12: “Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta” (BRASIL, 2014).<sup>132</sup>

Com essa perspectiva, Sousa (2006) chama a atenção para a “taxa de escolarização universitária bruta dos brasileiros matriculados no ensino superior que, em 2001, girava em torno dos 15% e, se considerada a população de faixa etária entre 20 e 24 anos, o percentual de alunos matriculados (taxa líquida) era de 9%” (p. 145).

Segundo o Censo da Educação Superior (INEP, 2012), incluindo-se no cálculo da taxa de escolarização líquida o percentual da população da faixa etária de 18 a 24 anos graduada e que está fora da escola, o acesso à matrícula corresponde a 14% no ano de 2011. As taxas de escolarização bruta e líquida relativas ao período de 2001 a 2011 (Tabela 4) mostram a expansão do acesso à educação superior. Em 2011, continua em evolução e a taxa de escolarização bruta nacional passa para 27,8%.

Para atingir a Meta 12 do PNE (2014-2024), na escolarização superior bruta, a matrícula deverá atingir cerca de 12 milhões de pessoas. Considerando que a taxa média de crescimento da matrícula nos últimos dez anos foi de 8,3% ao ano, tem-se o desafio de superar o cenário, já que 22.497.453 pessoas têm de 18 a 24 anos idade, com uma taxa de escolarização bruta de 14,6% e líquida de 27,8% e mais de sete milhões de estudantes matriculados. Embora os números indiquem que a Meta tende a ser alcançada, a importante reflexão se volta para a implementação da expansão com orientação da qualidade, que possibilite as assimetrias regionais (microrregiões) e a integração com os desafios e as metas do desenvolvimento nacional.

---

<sup>132</sup> Taxa de escolarização bruta – número total de matrículas de estudantes independentemente da idade recomendada para cada um dos níveis e/ou etapas da educação em relação à população total da mesma faixa etária – e Taxa de escolarização líquida – número de matrículas de estudantes que se encontram na idade recomendada para cada um dos níveis e/ou etapas da educação em relação à população total da mesma faixa etária.

**Tabela 4 – Evolução das taxas de escolarização bruta e líquida na educação superior – Brasil e Regiões (2001-2011)**

Brasil/ Regiões	Educação Superior (18 a 24 anos)									
	Escolarização Bruta									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
<b>Brasil</b>	15,1	16,6	18,6	18,6	19,9	22,6	24,3	25,5	26,7	27,8
<b>Centro-Oeste</b>	18,2	21,8	23,6	23,2	25,9	27	28,8	31,1	32,6	37,3
<b>Nordeste</b>	9,1	9,5	10,9	11,1	11,9	14,3	15,9	16,9	18,4	21,4
<b>Norte</b>	11,3	15,3	14,7	12,2	14,6	17	19,3	21,7	23,7	23,6
<b>Sudeste</b>	17,3	19	21,2	22	23,3	26,7	28,6	29,4	30,1	29,3
<b>Sul</b>	21,3	22,8	26,7	26,5	27,8	29,7	30,8	32,9	33,5	34,2
Brasil/ Regiões	Escolarização Líquida									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
	<b>Brasil</b>	8,9	9,8	10,6	10,5	11,2	12,6	13,1	13,7	14,4
<b>Centro-Oeste</b>	9,7	11,9	12,3	12,2	14	14,8	15,6	16,3	17,9	19,7
<b>Nordeste</b>	5,1	5,1	5,8	5,9	6,1	7,1	7,7	8,3	9,4	10,6
<b>Norte</b>	5,2	6,7	6,1	5,7	7	7,6	9	9,9	11	10,4
<b>Sudeste</b>	10,9	12	12,8	13	13,8	15,7	16,4	16,6	16,8	16,1
<b>Sul</b>	12,7	13,7	15,9	15,3	16,2	17,1	16,8	18,7	19,2	18,6

Fonte: IBGE/Pnad; elaborado por MEC/INEP (2012).

Nota: Para os anos 2001, 2002 e 2003, foi excluída a população rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

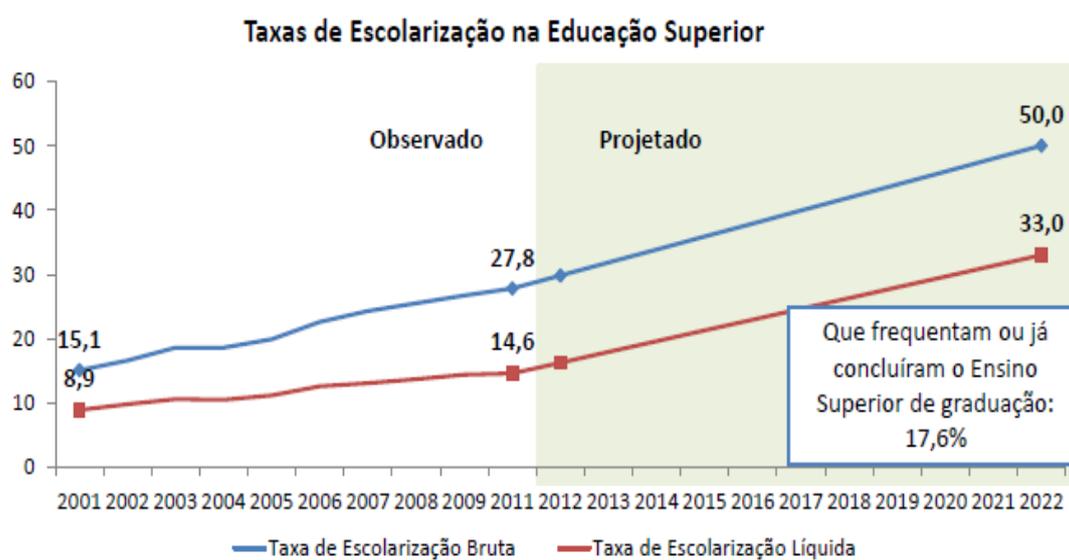
Mesmo com a evolução nas taxas de escolarização do Brasil, parece haver, ainda, a necessidade de maior investimento em políticas públicas de democratização do acesso à educação superior. Dessa forma, muito há de se fazer para dar consequência à Meta 12 do PNE: “Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta” (BRASIL, 2014).

Considerando que são 25 milhões os brasileiros na idade universitária (de 18 a 24 anos) para uma matrícula de sete milhões (INEP, 2012), muito ainda há de se ampliar na rede privada. Entretanto, a maioria das 16 estratégias, definidas no texto do PNE, voltam-se à expansão da educação superior. Se essas estratégias forem analisadas sob o ponto de vista histórico das políticas de acesso à educação superior na rede pública, tornar-se-á quase impossível o alcance do previsto na estratégia 12.3:

Elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), ofertar um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor para 18 (dezoito), mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior (BRASIL, 2012).

O Gráfico 2, a seguir, mostra a projeção que devem ter as taxas de escolarização na educação superior, para alcançar as metas estabelecidas no PNE (2014-2024). Significa que há muito trabalho a fazer em termos de expansão e democratização do acesso para se chegar aos 33% da taxa de escolarização líquida e 50% da taxa de escolarização bruta. A questão é bastante desafiadora, já que se trata de uma meta ambiciosa, de praticamente dobrar a matrícula na educação superior até 2024.

Para fins de implementação das metas do PNE, a sociedade passou a requerer políticas de ampliação de vagas na educação superior. Entretanto, essa compreensão permite reconhecer que o Estado, de igual forma, deveria ter assumido a função de acompanhamento da qualidade e ter criado critérios de análise dessa demanda, evitando uma expansão desordenada que colocasse em risco a formação dos estudantes.



**Gráfico 2 – Taxas de Escolarização na Educação Superior**

Fonte: MEC/Inep/Deed/(2012).

A proposição de avaliar a qualidade da oferta por meio da análise dos resultados dos cursos de Pedagogia no ciclo avaliativo do Sinaes pode gerar um forte impacto. É justamente nas políticas de incentivo à formação docente que muitas vagas foram ampliadas e novos cursos foram criados com o objetivo de atendimento à demanda de formação docente para a educação básica. Tem-se como pressuposto que, salvo melhor juízo, como não houve exigência de avaliação com vistas ao reordenamento, qualificação e expansão dos cursos de Pedagogia, haveria qualidade de padrões mínimos para a oferta desses cursos.

As orientações do PNE e as demais políticas educacionais, algumas delas já elencadas, definem a compreensão da educação brasileira como um bem público. Apesar das distorções conceituais ocorridas em razão da supervalorização do mercado em detrimento da qualidade da formação do estudante, essa preocupação tem estado presente na agenda das políticas públicas no Brasil e no mundo.

Contudo, algumas contradições aparecem sempre que se deseja ampliar o acesso à educação: *i)* como bem público, a educação é ofertada no sentido pleno da qualidade e as condições para sua estruturação passam por exigências legais e de organização que podem reduzir o potencial de oferta pelas IES; *ii)* como serviço, a educação é ofertada segundo padrões mínimos de qualidade e com incentivos nas condições para sua estruturação, ampliando o potencial de oferta pelas IES.

Com uma análise crítica sobre as informações dos coordenadores de curso relativas às concepções de educação como um bem público e de educação como serviço, percebe-se que elas podem coexistir no sistema educacional, situação que precisa ser pensada no desenvolvimento dos cursos de graduação, já que fortalece a necessidade de ampliar o escopo da avaliação da qualidade do sistema federal de ensino. A existência de ambas as concepções pode ser um indicativo de que a avaliação tem servido à prática regulatória, posto que uma avaliação indutora de qualidade não serviria a um curso com missão e princípios da lógica do mercado.

Articulada à diretriz de elevação da meta de acesso à educação superior por meio da expansão do sistema federal de educação superior, previstos em ambos os documentos do PNE, reconhece-se a concepção de educação como um bem público. Define-se, então, que o Estado tem o dever de institucionalizar um amplo e

diversificado sistema de avaliação interna e externa. Um sistema que englobe os setores, público e privado, a fim de promover a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica.

Se o Sinaes foi implementado a partir das orientações do PNE (2001-2010) por que, então, os resultados dessa instância oficial de avaliação do Estado não foram investigados como diagnóstico para a criação das metas do novo PNE (2014-2024)? Essa situação constitui, portanto, uma contradição. Se um dos objetivos do Sinaes é orientar a expansão, por que os seus resultados foram desconsiderados para orientar as metas de expansão do novo PNE? Seria uma falácia dizer que a avaliação orienta as políticas de educação superior? Esse cenário de rápidas e importantes transformações na educação superior, segundo Dias Sobrinho (2010),

[...] não poderia ter ocorrido sem a participação central da avaliação. Por outro lado, as concepções e práticas de avaliação também se alteram em conformidade com as mudanças de contexto, posto haver relação de mútua implicação entre avaliação e reformas da educação superior. Nesse contexto de expansão do setor empresarial, as IES e os serviços que prestam são induzidos a se tornarem úteis e aderentes aos interesses e necessidades da produção privada (p. 201).

Considerando o crescimento do número de vagas oferecidas na educação superior e as políticas de preenchimento dessas vagas, com ampliação do Fies e do ProUni, o desafio está em ampliar cada vez mais o acesso às vagas em IES privadas, já que muitas delas não são preenchidas. Essas vagas não preenchidas, segundo Sousa (2010), representam uma situação de ociosidade que poderá comprometer o planejamento das IES. Nesse sentido, o autor faz um alerta, dizendo ser

[...] preciso lembrar que o crescente número de vagas ociosas na educação superior privada no país poderá comprometer, sobremaneira, a principal atividade dessas instituições – o ensino – que, historicamente, tem se constituído, na maioria dessas IES, no cerne dos seus planejamentos estratégicos. Nesta perspectiva, é razoável supor que as vagas ociosas presentes em sua quase totalidade no setor privado podem comprometer, a médio e longo prazo, a sobrevivência de um considerável número de IES vinculadas ao setor, ainda que o governo sinalize com políticas que, em última instância, tendem a prestar certo socorro à saúde financeira de um grande número delas, como é o caso do ProUni (p.12).

Essa é uma questão que precisa ser mais contextualizada, para que se possa identificar em qual situação ocorre essa sobra de vagas e por que sobram vagas depois de estimada a demanda e autorizado o curso. A partir da análise dos cursos de Pedagogia, esse fato pode ser explicado por uma demanda de vagas superestimadas para aquela região e pelas condições socioeconômicas dos estudantes, que, mesmo com a gratuidade no pagamento das mensalidades ou financiamento, ainda encontram dificuldades para a continuidade dos estudos.

Um dos motivos para o não preenchimento das vagas pode ser decorrente, por exemplo, da falta de complementaridade do financiamento estudantil para subsidiar alimentação, material didático, transporte, ou mesmo moradia para o estudante, para garantir a permanência dele no curso de graduação pretendido. Todos os dados apresentados nesta pesquisa são debatidos a partir de associações com a política de avaliação, fazendo as correlações necessárias para dar sentido à realidade da educação superior no país. Os aspectos essenciais do Sinaes, seus fundamentos históricos e conceituais, as categorias analíticas deste estudo (avaliação como política pública e qualidade da educação superior) permitem uma leitura histórica das relações sociais e podem ser consideradas possibilidades para o conhecimento do objeto nos seus aspectos gerais (MINAYO, 2008).

A dialética do método possibilita transformar em realidade o que se pensa ou projeta. Os dados são o conhecimento abstrato daquilo que se pretende realizar na pesquisa e traz o significado que esses dados podem assumir no contexto estudado. Dessa forma, fazer a crítica em tempo real constituiu importante contribuição para o debate a respeito das tendências da política de avaliação. Em uma análise fundamentada na prática do uso dos resultados da avaliação pelo Estado, foi fundamental reconhecer as correlações de força entre a regulação e a avaliação nos rumos dessa política.

Nesse contexto, conforme os dados do Censo da Educação Superior de 2012 (INEP, 2013), a expansão é apresentada de forma ascendente (Tabela 5), tanto na esfera privada como na pública. Registra-se o funcionamento de 31.816 cursos de graduação e destes, 1.446 cursos (4,5%) criados no último ano.

A situação da expansão da educação superior não é diferente quando se trata do número de cursos ofertados e de matrículas dos estudantes. De acordo com o Censo da Educação Superior (INEP, 2013), os 7.037.688 milhões de estudantes matriculados em 2012, na modalidade presencial e a distância, estudam em 31.866 cursos de graduação. Destes, 10.905 cursos são de IES públicas (34,2%) e 20.961 cursos são de IES privadas (65,8%). Corroborando essa distribuição dos cursos, apenas 1,8 milhões de estudantes (27%) estão matriculados na rede pública de ensino e 5,1 milhões de estudantes (73%) na rede privada.

Parece haver, portanto, uma tendência de expansão, com relevância ainda maior quando se trata de cursos de licenciatura e, em especial, nos cursos de Pedagogia, objeto deste estudo. Do total de 31.866 cursos de graduação no país, em 2012, 1.684 são de Pedagogia. O total de matrículas nos cursos de Pedagogia nesse mesmo ano é de 603.266 estudantes, o que representa 8,6% das matrículas dos cursos de graduação do país (BRASIL, 2013).

**Tabela 5 – Estatísticas básicas da graduação (presencial e a distância) por categoria administrativa – Brasil (2012)**

	Total Geral	Categoria Administrativa				
		Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
<b>Instituições</b>	2.416	304	103	116	85	2.112
<b>Cursos</b>	31.866	10.905	5.978	3.679	1.248	20.961
<b>Matrículas</b>	7.037.688	1.897.376	1.087.413	625.283	184.680	5.140.312
<b>Ingressos</b>	2.747.089	547.897	334.212	152.603	61.082	2.199.192
<b>Concluintes</b>	1.050.413	237.546	111.165	96.374	30.007	812.867
<b>Funções docentes</b>	378.939	160.374	95.615	52.494	12.265	218.565

Fonte: MEC/Inep/Deed (2013).

A expansão da educação superior tem sido demonstrada principalmente nos dez maiores cursos de graduação ofertados pelo sistema educacional brasileiro (Tabela 6). Juntos, esses cursos representam a maioria das matrículas no país, 66% do total. Entre esses dez cursos com maior número de matrículas, dois são de licenciatura: Pedagogia e Letras. Destaca-se, portanto, que esses dados justificam a escolha dos cursos de Pedagogia para a presente pesquisa.

**Tabela 6– Cursos de graduação com maior número de matrículas – Brasil (2012)**

<b>Curso</b>	<b>Matricula 2012</b>	<b>%</b>
Administração	1.325.374	18,8%
Engenharia	802.454	11,4%
Direito	737.271	10,5%
Pedagogia	603.266	8,6%
Ciências Contábeis	313.174	4,4%
Computação e Sistemas de Informação	278.138	4%
Enfermagem	234.714	3,3%
Comunicação Social	217.159	3,1%
Educação Física	186.276	2,6%
Letras	181.007	2,6%
Outros Cursos	2.158.855	30,70
Total de Matrículas na graduação	7.037.688	100,00

Fonte: MEC/Inep/Deed (2013).

Com estes dados, justifica-se a pesquisa dos cursos de Pedagogia pela sua representatividade em termos de quantidade de matrículas e também pela importância de interpretar a qualidade da oferta para a formação dos egressos dos cursos. Portanto, uma realidade estratégica pela relevância da área no desenvolvimento do país.

No movimento de expansão dos cursos de Pedagogia, registram-se avanços em termos de quantidade de cursos, notada principalmente no âmbito da organização da sua oferta. Como efeito da análise dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes, pode-se inferir, portanto, que a avaliação tem pautado a política regulatória e desconsiderado a avaliação como princípio indutor de qualidade.

## 2.6. CONCLUSÃO

Nas últimas décadas, como parte do objetivo de garantia da qualidade na educação superior, ampliou-se o conceito de cidadania, que tem a ver com as condições básicas de participação, o que extrapola as questões educacionais. É com essa configuração que o Sinaes passou a ser estruturado. Por meio dos conceitos atribuídos às IES e aos cursos de graduação, a gestão acadêmica e institucional acompanha a oferta

da educação superior, podendo identificar pontos que precisam ser aperfeiçoados ou mesmo medidas a serem implementadas com a finalidade indutora de qualidade.

Iluminando o objeto estudado, tem-se a totalidade como ponto de partida do processo dialético. Por um lado, existiram ganhos consideráveis em direção ao uso dos resultados da avaliação em uma sociedade capitalista. Entretanto, o mais importante parece ser a preocupação com os aspectos constitutivos do Sinaes para as estruturas sociais objetivas do que para superar a herança burguesa e avançar numa proposta transformadora da sociedade por meio da indução da qualidade na educação. As relações econômicas segundo Marx (1968) são baseadas

[...] nas relações de produção, fundamentais na estrutura social, as relações econômicas são relações sociais porque não são relações entre coisas, mas entre homens que se relacionam socialmente entre si através de grupos fundamentais (p. 81-82).

Cabe considerar, entretanto, que no percurso da avaliação dos cursos de Pedagogia, mesmo que tenha sido cumprido o papel da avaliação para fins de subsidiar o aspecto regulatório, ainda assim, se a visão da avaliação estiver ancorada na atitude formativa e emancipatória, poderão existir diversos elementos para se analisar e melhorar a qualidade do curso. Nesse ponto, encontra-se a mediação como aproximação do método marxista.

Por esse motivo, inclui-se como atribuição da avaliação oportunizar o diagnóstico da realidade e promover a reflexão sobre os resultados da avaliação, além de favorecer a melhoria da qualidade da formação dos estudantes. Cabe ao Estado supervisionar a oferta da educação superior de qualidade, entendida como bem público destinado a toda a população brasileira.

Caracterizando o movimento realizado no estudo, surgiram algumas limitações do processo de avaliação para atender aos desafios de gerar e impulsionar mais qualidade. Destaca-se, nesta análise, que as bases conceituais que sustentam a avaliação emancipatória estão pautadas na avaliação formativa e que a atividade regulatória está centrada na avaliação de resultados. Essas diferenças conceituais, historicamente compreendidas como dicotômicas, foram percebidas no processo avaliativo, entretanto de modo a serem complementares e com proposta de análise integrada.

Para se chegar a tais evidências, foi necessária a constatação fática advinda: *i)* das transformações ocorridas nos dez anos de implementação do Sinaes; *ii)* da análise do contexto histórico de usos dos resultados da avaliação; e *iii)* do dinamismo da prática, com todas as contradições que se operam no âmbito social. Enfim, como contribuições desse trabalho, foram estudadas as tendências e as possíveis dicotomias existentes no processo de avaliação dos cursos de Pedagogia e os instrumentos regulatórios. Quando observados de modo sistematizado, todos os processos de avaliação do Sinaes, e na ordem em que foram implementados, os respectivos instrumentos de avaliação, caracterizaram-se na medida de qualidade da oferta desses cursos.

Até aqui, o processo de avaliação vem se definindo como um instrumento de regulação e de melhoria da gestão do Estado e de qualquer outra instituição ou pessoa envolvida na coordenação da ação avaliada. Como política pública de avaliação, deveria oferecer à sociedade informações descritivas, analíticas, reflexivas e inovadoras, no sentido de propiciar o desenvolvimento de novas ações mais abrangentes e inclusivas. Todavia, a avaliação tem tido baixa representação no âmbito interno da IES e não tem avançado na configuração de uma ação indutora de qualidade. Essa situação pode refletir a invisibilidade do uso dos resultados da avaliação, e por isso, a desvalorização como agente de melhoria da gestão.

Com essa intenção, na análise dos cursos de Pedagogia, procurou-se estabelecer a relação entre a avaliação e a expansão ocorrida nos últimos anos. Embora possa haver, nessa comparação, certo tensionamento entre as IES públicas e as IES privadas pelas diferenças na forma de financiamento, a proposta do Sinaes visa constituir um efetivo sistema integrador. Nessa perspectiva, os resultados da avaliação poderão servir para a instalação de políticas educativas de abrangência nacional e, também no âmbito institucional, formuladas no interior de cada instituição.

Feitas as ponderações acerca das políticas, princípios e diretrizes do Sinaes, analisados os efeitos da avaliação sobre a expansão da educação superior e a dinâmica das práticas de gestão do Estado, realiza-se, no próximo capítulo, o aprofundamento temático sobre a qualidade da educação superior. Ressalta-se, portanto, a necessidade de conhecer os conceitos de qualidade em educação, construídos pela sociedade, bem

como a responsabilidade atribuída à comunidade acadêmica no seu desenvolvimento, a fim de compartilhar as ideias e os projetos educacionais com o propósito de permitir o aprofundamento teórico sobre avaliação da educação superior.

## **CAPÍTULO 3 – PROMOÇÃO DA QUALIDADE E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

Em que consistia a qualidade característica do Estado, até então? A sociedade tinha criado originalmente os seus órgãos próprios, por simples divisão do trabalho, para cuidar dos seus interesses comuns. Mas estes órgãos, cuja cúpula é o poder de Estado, tinham-se transformado com o tempo, ao serviço dos seus próprios interesses particulares, de servidores da sociedade em senhores dela (MARX; ENGELS, 1984, p. 21).

### **3.1. INTRODUÇÃO**

Explorando os aspectos do objeto em discussão, já se analisaram, nos capítulos anteriores do estudo, o papel do Estado na gestão da educação superior e as políticas, diretrizes e princípios do Sinaes. Assim, no intuito de reconhecer a finalidade da avaliação, para regular a e/ou induzir à qualidade, aprofundam-se, na sequência desta pesquisa, a análise sobre a relação entre a promoção da qualidade e a avaliação da educação superior.

Nesse sentido, torna-se essencial refletir sobre os referenciais de qualidade da educação superior na evolução dos padrões nacionais, com base em evidências de melhoria no desenvolvimento da formação dos estudantes, de seus conhecimentos, habilidades, perspectivas, atitudes e valores essenciais para a sua profissão. Agrega-se a essa compreensão o significado desses referenciais de qualidade na formulação de metas, estratégias, ações, programas e políticas da educação superior.

À luz de movimentos internacionais que se tornam comuns pelo processo de globalização, a qualidade orienta a política pública de avaliação e se constitui um objetivo a ser alcançado por todos os países. Dessa forma, é necessário aprofundar o conhecimento sobre qualidade da educação pelos atores institucionais e analisar os aspectos da gestão que podem influenciar o desenvolvimento da qualidade. Com base

nos conceitos de qualidade construídos, analisam-se, portanto, os efeitos no contexto dos cursos de Pedagogia.

### 3.2. REFERENCIAIS SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Considerando as mudanças que se sucederam na política educacional desde a implementação do Sinaes, a análise dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos, desenvolvida nesta pesquisa, propicia discutir a concepção de qualidade presente na gestão do Estado e dos cursos. O conceito de qualidade atribuído à gestão reflete as influências na sua organização pedagógica e o impacto da política de avaliação no panorama dos cursos, em especial com relação às necessidades da formação docente.

Relembrando o papel do Estado, o documento do Sinaes (INEP, 2009) afirma que não se limita à regulação no sentido do controle burocrático e ordenamento; compete-lhe também

[...] avaliar a educação superior de modo a fornecer elementos para a reflexão e propiciar melhores condições de desenvolvimento. Cabe aos organismos de governo e às instituições educativas elaborar diagnósticos gerais sobre a qualidade, a relevância social e científica, a equidade, a democratização do acesso, o desenvolvimento da produção científica, artística e tecnológica, etc., no âmbito da educação superior. Para superar a concepção e a prática da regulação como mera função burocrática e legalista, é necessário constituir 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 (p. 60).

Com essa compreensão, a qualidade da educação superior impulsionada pelo Sinaes assume maior importância nas políticas públicas implementadas sob a gestão do Estado. No patamar das IES, a qualidade tem o objetivo de melhorar a formação dos estudantes para garantir pleno exercício profissional, além de responder às necessidades do desenvolvimento humano, social, econômico e cultural do país. Essa perspectiva

exige um olhar da avaliação para a superação das dificuldades e o impulso na melhoria da qualidade.

Nas referências elaboradas sobre qualidade, identificaram-se aspectos contraditórios que estão subjacentes às concepções dos atores institucionais e que se revelaram na forma de uso dos resultados da avaliação pela gestão. Evidencia-se, portanto, que mesmo havendo um discurso da promoção qualidade, por meio da regulação se mantém, em muitas situações, a tradicional forma de controle do Estado, que pune as IES que não alcançam o padrão mínimo de qualidade, sem analisar o processo desenvolvido em cada um dos instrumentos de avaliação aplicados aos cursos e aos estudantes.

Para compreender a noção de qualidade empreendida na gestão dos cursos de Pedagogia em relação aos processos avaliativos e regulatórios do sistema educacional brasileiro, tomaram-se como referência para análise os resultados do desempenho no Enade, os insumos atribuídos ao CPC e também o relatório da avaliação *in loco* em todas as suas dimensões. Essas análises possibilitaram compreender a totalidade do processo de avaliação e o impacto do uso dos resultados do Sinaes para a qualidade. As análises estarão circunstanciadas nos capítulos seguintes, dedicados à discussão do processo de avaliação e dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes.

O desempenho dos estudantes como parte integrante do Sinaes tem sido cada vez mais utilizado para medir a qualidade da educação superior, uma vez que a experiência de ingresso no mundo do trabalho será o reflexo de sua própria formação. Para tanto, é fundamental registrar a importância do Sinaes para verificar a consonância das DCN dos cursos de Pedagogia em relação à formação profissional do egresso, que possibilite compreender a concepção de mundo, a história da humanidade e a realidade em que se vive.

Ao avaliar um projeto de curso que se propõe a ampliar a visão de mundo realizada pela ação prática do estudante no desenvolvimento da sociedade, faz-se referência aos estudos embasados na filosofia socrática,<sup>133</sup> ressaltando que uma vida extremamente vivida passa pelo conhecimento da forma de entender o mundo. Ao

---

<sup>133</sup> Sócrates foi um homem de ação: um prático. Seu pensamento foi o de uma moral orientada para a vida, um sistema acima de tudo prático (PESSANHA, 1980).

mesmo tempo, menciona a relação dialética do pensamento e da prática de ensinar e aprender, fazendo menção à crítica que se apresenta à educação como uma atitude de permanente procura do saber, aliada a um compromisso com esse saber (PESSANHA, 1980).

O que se manifesta a partir dessa ideia é a relação que pode existir entre a avaliação e a busca constante pela qualidade da educação superior, já que o desafio está na ação mediada entre a aprendizagem e o desenvolvimento, tendo em vista ser a educação o principal produto relacionado à formação do estudante.

Nessa compreensão, se é a formação do estudante que se caracteriza como uma boa medida de qualidade do processo de avaliação, evidenciar a qualidade das IES e dos cursos de graduação é uma experiência que mobiliza as famílias e os estudantes. Ampliando essa visão, torna-se importante destacar que, para evidenciar a qualidade da educação superior, deve-se buscar, em primeira instância, analisar as informações da avaliação com referência na eficiência, eficácia, efetividade e relevância<sup>134</sup> que a educação adquire no contexto regional e local, sempre com a perspectiva de desenvolvimento pessoal, profissional e social.

Nesse entendimento, a aplicação do Enade tem ganhado cada vez mais significado no processo de avaliação, já que tem o firme propósito de avaliar a qualidade dos cursos, a partir do desempenho dos estudantes. De modo geral, ao analisar os dados resultantes do exame e divulgar se um curso de educação superior tem qualidade, está se explicitando um juízo sobre o valor do curso.

Portanto, considerando os objetivos do Enade, analisou-se neste estudo o desempenho dos cursos de Pedagogia, a fim de verificar as contribuições da avaliação na melhoria de qualidade da formação dos estudantes. O que se pretendeu, portanto, foi identificar em que medida o Enade, como componente do Sinaes, interage na política de avaliação como atividade processual e indutora de qualidade, ou se é considerado um mero resultado atribuído ao curso, com conceitos utilizados para fins de comparação e

---

<sup>134</sup> A eficiência é o critério econômico que revela a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo. A eficácia é o critério institucional que revela a capacidade administrativa para alcançar as metas estabelecidas ou os resultados propostos. A efetividade é o critério político que reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade externa. A relevância, por sua vez, é o critério cultural que mede o desempenho administrativo em termos de importância, significação, pertinência e valor (SANDER, 1995).

incentivo à competição. Por sua vez, se o Enade for visto apenas como um resultado da prova individual dos estudantes, estará conferindo ao Estado poder para regular, porém essa ação se contrapõe à concepção diagnóstica e formativa da avaliação e inviabiliza um processo de melhoria contínua.

Nessa perspectiva, é fundamental reconhecer que, como ciência social, a Pedagogia está atrelada aos aspectos da constituição da sociedade e também às normas educacionais do país. Portanto, o desenvolvimento de um projeto pedagógico deve ter como objetivo principal a melhoria da qualidade da formação dos estudantes, por meio da reflexão, sistematização e produção de conhecimentos.

Sob essa lógica, a qualidade dos cursos de Pedagogia somente pode ser compreendida na relação entre o projeto pedagógico e a expectativa dos seus estudantes. Essa relação é explicitada por Demo (2001), quando define os conceitos de qualidade formal como “habilidade de manejar meios, instrumentos, formas, técnicas, procedimentos diante dos desafios do desenvolvimento” e de qualidade política como “condição básica a participação do indivíduo, relacionando-se a fins, valores e conteúdos” (p. 14). Para o autor, a qualidade se aproxima da ideia de projeto realizado e bem avaliado, sobretudo porque a qualidade está diretamente ligada à ação humana e, por assim ser, fica condicionada ao modo de fazer em consonância com a quantidade:

Quantidade, para qualidade, é base e condição. Como base, significa o concreto material, de que também é feita a vida. É corpo, tamanho, número, extensão. Como condição, indica que toda pretensão qualitativa passa igualmente pela quantidade, nem que seja como simples meio, instrumento, insumo. [...] Qualidade, por sua vez, aponta para a dimensão da intensidade. Tem a ver com profundidade, perfeição, principalmente com participação e criação. Está mais para ser do que para ter (p. 10).

Mais um conceito importante para a educação é o de *qualidade acadêmica, social e educativa*. A qualidade acadêmica definida como a capacidade de produção original de conhecimento, da qual depende intrinsecamente a docência; a qualidade social como a capacidade de identificação comunitária, local e regional, bem como com relação ao problema; e a qualidade educativa como a formação da elite, no sentido educativo (DEMO, 2001).

Outro autor que conceitua qualidade em educação é Scriven (1991). Para ele, a qualidade é definida pelos atributos de valor e mérito. Nesse contexto, um curso tem valor quando os seus recursos são aplicados para atender às necessidades dos estudantes; e tem mérito quando faz bem o que se propôs a realizar.

Aliado aos critérios de eficiência, eficácia, efetividade e relevância, que devem estar em permanente articulação com o conceito de qualidade na gestão da educação, acrescentam-se as dimensões instrumentais (econômica e pedagógica), subsumidas nas dimensões substantivas (política e cultural). Assim como as dimensões extrínsecas (política e econômica) são subsumidas pelas dimensões intrínsecas (cultural e pedagógica). Para o autor, esses critérios são características fundamentais de uma boa gestão e devem estar intrinsecamente relacionados com o processo de avaliação (SANDER, 1995).

Em seu estudo, Sander (1995) fundamenta o conceito de qualidade em educação na dinâmica do processo que ocorre “na desconstrução e reconstrução dos conhecimentos acumulados historicamente, constituindo-se uma tentativa de síntese teórica da experiência latino-americana de administração no contexto internacional” (p. 40).

Articulando os conceitos de qualidade em educação, trazidos por Sander (1995), Demo (2001) e Scriven (1991), e fazendo uma analogia com a qualidade de um curso de educação superior, pode-se inferir que qualidade da educação é um assunto de muitas pessoas em um mesmo sistema, conforme exemplificado a seguir: *i*) para o estudante, mais do que um diploma, significa uma profissão; *ii*) para a IES, mais do que produzir conhecimento, significa informar como se faz pesquisa e disponibilizar a todos; e *iii*) para o Estado, mais do que autorizar o funcionamento dos cursos e registrar a expansão das matrículas, significa informar a sociedade e orientar formas de tomar conta dos problemas da educação superior no país.

Alinhado aos autores mencionados, Davok (2007) argumenta que “valor e mérito são condições necessárias para um objeto educacional exibir qualidade, sendo a efetividade e a relevância condições necessárias para ele ter valor, eficiência e eficácia, condições necessárias para ele ter mérito” (p. 512). A partir desses conceitos de qualidade em educação e respectivos critérios de avaliação, quando um curso não tem

relevância e efetividade, é porque não tem valor. De igual forma, se não tiver eficácia e eficiência, é porque não tem mérito. Portanto, para um curso de graduação ser de qualidade, terá de demonstrar, por meio da avaliação, sua relevância, efetividade, eficácia e eficiência acadêmica, nos termos explicitados anteriormente.

A apropriação desses conceitos de qualidade em educação é indispensável à compreensão das finalidades do Sinaes. Em uma análise das dimensões que o constituem, ressalta-se a necessária articulação entre: *i*) avaliação educativa de natureza formativa, voltada à atribuição de juízos de valor e mérito, com o objetivo de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação; e *ii*) regulação, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, credenciamento, descredenciamento, transformação institucional, entre outras funções próprias da constituição do Estado (INEP, 2009).

Nessa perspectiva, muitos desafios precisam ser superados para promover a articulação entre avaliação formativa e regulação da oferta e estabelecer uma sólida e verdadeira cultura de avaliação que contribua para o processo de melhoria da qualidade.

Nas dimensões operacionais da avaliação, destacam-se análises críticas que ocorreram ao longo deste estudo e que impactaram a qualidade da gestão: a burocratização, os espaços de reflexão sobre o processo de avaliação, a permanente capacitação de avaliadores e avaliados, a estrutura de avaliação voltada à diversificação e inovação dos projetos pedagógicos e a investigação sobre avaliação. A análise desses temas constituiu-se uma meta-avaliação e são fundamentais para retroalimentar o Sinaes.

Para avaliar a avaliação, Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) afirmam que é preciso estabelecer diretrizes de análise da qualidade do próprio processo de avaliação, quanto à: *i*) utilidade (se atende às necessidades de informação da sociedade); *ii*) viabilidade (se está de acordo com a realidade); *iii*) propriedade (se tem confiabilidade ética para influenciar a sociedade e legitimidade para validar os resultados); e *iv*) precisão (se traz informações técnicas de valor ou mérito do que está sendo avaliado). Esses indicadores são essenciais para revelar a validade do processo de avaliação.

Seguindo a lógica da avaliação para subsidiar os processos de supervisão e regulação da educação superior, as normas básicas devem estar presentes, e os

instrumentos de avaliação devem ser revisados periodicamente, visando alcançar o objetivo de garantir a qualidade da educação superior.

Assume-se, portanto, que os referenciais de qualidade fazem parte da organização no Sinaes, tornando evidente a preocupação com o papel das IES e do Estado para a sociedade, bem como as necessidades e as lacunas identificadas para avançar na finalidade de formar profissionais para atuarem no mercado em constantes transformações sociais.

Apoiando essa discussão, Clímaco (2005) agrupa quatro categorias de análise da qualidade da avaliação: utilidade, propriedade, viabilidade, precisão. Essas categorias, depois de definidas, funcionam para a avaliação como critérios de qualidade:

- a) Normas de utilidade – a avaliação deve dirigir-se para aqueles que estão implicados no programa ou situação educativa em causa, nomeadamente os que têm responsabilidades de gestão ou capacidade decisória. [...];
- b) Normas de exequibilidade [sic] ou viabilidade – um programa de avaliação tem de ser de execução simples, para ser eficiente e não ficar preso nos problemas que cria e que podem decorrer dos métodos que utiliza, quer do controlo político que pode atrair sobre o próprio processo avaliativo. [...]
- c) Normas de ética – a condução do processo avaliativo deve assentar em metodologias explícitas, donde conste claramente em que pontos se espera a colaboração entre avaliadores e avaliados, como se protegem os direitos das partes interessadas e se garante equidade na análise dos resultados.
- d) Normas de exactidão [sic] – a avaliação tem de descrever com clareza a relação do objecto [sic] em avaliação com o contexto em que se insere a sua evolução (p. 109).

Dessa forma, investir no desenvolvimento dos cursos é entender que a educação superior pode se constituir um instrumento estratégico da política econômica, se o nível da atividade profissional for elevado tanto em quantidade quanto em qualidade. Além disso, se for abordada do ponto de vista da formação contínua e da política de emprego, a educação superior oportunizará dinamizar o trabalho numa perspectiva de desenvolvimento dos indivíduos.

Ter essa visão é essencial, sobretudo, quando na prática, têm-se desafios a serem conhecidos e superados a partir das informações coletadas nos processos de avaliação. Por isso, não se justifica a concepção pragmática da avaliação como

instrumento de prestação de contas em detrimento de um processo reflexivo, crítico, formativo e/ou emancipador.

Dias Sobrinho (2002) ressalta que o termo “formativo” não raro é utilizado apenas para mencionar que a avaliação deve promover reflexão e revisão de atividades, direcionando os próximos passos para a melhoria e a correção dos problemas e dificuldades ou mesmo para afirmar o êxito obtido. Entretanto, quando a questão é o desenvolvimento de valores tais como os de justiça social, paz, pertinência, cidadania, independência intelectual, felicidade, solidariedade, liberdade, fraternidade, igualdade, respeito à alteridade e outros, o termo “formativo” reforça a posição do Sinaes enquanto espaço de articulação social.

Nessa perspectiva, destacam-se algumas contribuições para a definição do conceito de qualidade, produzidas na Conferência Mundial sobre Ensino Superior, realizada em 1998, na cidade de Paris, na França. A reunião teve como objetivo encontrar soluções para os desafios da globalização e criar um amplo movimento de reforma na educação superior. Dessa reunião, foi publicado o documento *Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação*, que apresenta a educação superior como sendo o centro do sistema educacional e um bem público de importante valor na sociedade. Nesse debate, a melhoria da qualidade da educação superior incluiu-se como estratégia para exigir da gestão do Estado atitude e responsabilidade com a expansão e a formação profissional em nível superior.

Essa orientação internacional transformou a política de avaliação em foco de debates, análises, estudos e políticas nas últimas décadas, identificando fortemente a função de controle que o Estado pode exercer na educação superior. Como consequência desse movimento, tem-se o marco legal, para determinar a responsabilidade social com o desenvolvimento da cidadania, a ser cumprida pelas IES a partir do vínculo entre o ensino, a pesquisa e a extensão.

No contexto brasileiro, a qualidade reflete a compreensão de avaliação institucional estandardizada,<sup>135</sup> condição para a empregabilidade dos egressos, respeito

---

<sup>135</sup> A avaliação estandardizada visa ao controle de objetivos previamente definidos. Essa modalidade de avaliação permite evidenciar, por um lado, o Estado, que quer controlar mais de perto os resultados educacionais (Estado-Avaliador) e, por outro, partilhar do resultado com os pais, vistos como clientes ou consumidores (AFONSO, 1999).

às especificidades locais e promoção de equidade<sup>136</sup> (MOROSINI, 2001, 2011). Nesse contexto, a autora, define três possibilidades de classificação da qualidade: isomórfica, da diversidade e da equidade: *i*) a qualidade isomórfica pode ser sintetizada como a qualidade de modelo único, que discute desde princípios financeiros até o conceito central de qualidade. Inclui-se nesse tipo avaliar a qualidade com o objetivo do credenciamento de instituições e/ou de cursos até programas de auditoria; avaliar programas de estudos até realizar uma avaliação institucional; avaliar a qualidade da educação superior para a empregabilidade de seus egressos até construir um arcabouço teórico sobre o tema; *ii*) a qualidade da diversidade pode ser sintetizada como a presença de indicadores standardizados juntamente com a preservação do diferente. Essa concepção de qualidade reflete a realidade da União Europeia, pela necessidade de preservar os Estados-Membros, respeitando suas diferenças e integrando os países pelas suas diferenças. Assim, pode-se dizer que não há um único padrão de qualidade da educação superior, mas uma base sobre a qual o princípio da qualidade tem melhor adaptação para o país e; *iii*) a qualidade da equidade, que está centrada na concepção de tratamento diferenciado para quem é diferente. Esse entendimento reflete concepções existentes em regiões com grandes diferenças entre os estratos sociais, a exemplo do Brasil e da América Latina. Nessa caracterização, a qualidade está para além da simples padronização de indicadores, abarcando estudos qualitativos e quantitativos.

Acrescenta-se que os conceitos de qualidade destacados pela autora trazem em seu bojo um juízo de valor que é construído socialmente e podem afirmar a relação histórica da qualidade com os processos de avaliação e o conhecimento obtido da realidade após análise dos resultados da avaliação. Portanto, considerando que avaliar faz parte da arte de conhecer a realidade, ao desenvolver a pesquisa, refletiu-se sobre o processo de construção do conceito de qualidade nas diferentes fases históricas do processo de avaliação da educação superior.

---

<sup>136</sup> A qualidade universitária como empregabilidade é considerada multidimensional e complexa, o que impõe dificuldades de avaliação. É medida por qualidades pessoais, habilidades-chave, desenvolvimento de habilidades e metacognição (MOROSINI, 2011).

Esses conceitos de qualidade estiveram permeados na relação com planejamento, ação, avaliação e promoção da própria qualidade, sobressaindo, ainda, como fatores determinantes da redução e/ou elevação do seu potencial indutor.

Na política de avaliação da educação superior, cabe destacar o dinamismo dos processos como construto do conceito de qualidade. Passados dez anos de implementação do Sinaes, suas ações se modificaram devido a circunstâncias sociais, políticas, econômicas e/ou técnicas. Para a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) (2003), a qualidade tornou-se um conceito dinâmico,

[...] que precisa adaptar-se permanentemente para um mundo cujas sociedades estão experimentando profundas transformações sociais e econômicas. É cada vez mais importante para estimular a capacidade de previsão e antecipação. Já não é suficiente com os antigos critérios de qualidade (p. 1).

Além do conceito de qualidade como um processo complexo, dinâmico, historicamente construído, com múltiplas definições (UNESCO, 2003), outros conceitos de qualidade são importantes destacar: *i*) qualidade como um conceito referente, tal como a liberdade e a justiça (GREEN, 1994); *ii*) qualidade como uma série de valores e marcos de referências particulares, representando coisas diferentes para pessoas distintas (ESTRADA, 1999); *iii*) qualidade como um conceito reconstruído constantemente a partir da autonomia de cada instituição, para refletir, propor e agir na busca da qualidade da educação (UNICEF, 2004); *iv*) qualidade como um *conceito instável*, com uma larga variedade de significados (SAHNEY; BANWET; KARUNES, 2004); *v*) qualidade como um conceito multidimensional e dinâmico que se relaciona ao contexto da missão e dos objetivos institucionais, aos padrões de um determinado sistema, instituição, programa ou disciplina, assumindo diferentes significados conforme os interesses de diferentes grupos, suas referências, atributos e/ou períodos históricos do desenvolvimento da educação superior (VLĂSCEANU; GRÜNBERG; PÂRLEA, 2004); e *vi*) qualidade como um termo genérico ligado a monitoramento da educação superior (HARVEY, 2006).

Diante das produções citadas, conclui-se que existem diferentes e legítimos conceitos de qualidade: como medida, como prioridade para a formação e empregabilidade, como equidade, ou outra finalidade. Nesse contexto, as IES brasileiras têm demonstrado dificuldade em desenvolver seu próprio conceito de qualidade. Sob o cenário eminentemente político, o exercício burocrático de avaliação parece ter reduzido o problema da avaliação às questões técnicas, como baixa produção de conhecimento. Isso se deve ao não reconhecimento da complexidade da avaliação da educação superior e, conseqüentemente, às dificuldades encontradas para atuar em consonância com o projeto de modernização da educação superior.

Do ponto de vista deste estudo, pressupondo a necessária articulação da avaliação com a melhoria da qualidade, investe-se em um conceito que supere a insuficiência das informações produzidas pela avaliação e que tenha abrangência sobre: *i)* a visão de mundo dos envolvidos, *ii)* a amplitude dos indicadores e *iii)* os efeitos no sistema educacional. Destarte, o conceito que mais se aproxima dessa intenção é o de que a qualidade está estritamente vinculada ao processo de avaliação interna e externa da organização do sistema educacional e das IES, com informações sistemáticas e globais sobre o desempenho, as relações, as atitudes e as propostas, que são elaboradas e reelaboradas com efeito na mudança da realidade educacional.

Ampliando o debate sobre a qualidade se enfatiza a necessária relação com a expansão. Na Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe (CRES), realizada na cidade de Cartagena de Índias, na Colômbia, os participantes evidenciaram a necessidade de criar e implementar ações de expansão da educação superior. Um dos aspectos ressaltados à época, no documento do Instituto Internacional da Unesco para a Educação Superior na América Latina e no Caribe (Isealc), foi a importância do conhecimento para a superação da injustiça social, destacando que os recursos humanos e o conhecimento são as principais riquezas que dispusemos (IESALC-UNESCO, 2008).

No Brasil, pode-se falar da existência de dois modelos vetores da expansão: o da IES privadas, que considera os aspectos econômicos, e os programas do MEC para fins de intercâmbio de estudantes e pesquisadores entre os países da América Latina, e

de outros em desenvolvimento.<sup>137</sup> Como exemplos dessa proposta de internacionalização, têm-se a criação da Universidade Federal da Integração Latino Americana (Unila), na fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina, e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), alinhada à integração com o continente africano, principalmente com os países-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Ambas as instituições foram criadas em 2010, além do recente Programa Ciência sem Fronteiras, criado em 2011.

Analisando esses movimentos, Morosini (2006) afirma que a educação superior sofre forte influência da internacionalização, e isso faz aumentar as discussões sobre os modelos de IES. A internacionalização é a marca das relações entre as universidades. Por sua natureza produtora de conhecimento, a universidade

[...] sempre teve como norma a internacionalização da função pesquisa, apoiada na autonomia do pesquisador. Já o ensino, principalmente o de graduação, é controlado pelo estado e, no caso brasileiro, fortemente, desde o processo de autorização e reconhecimento de uma instituição, credenciamento de cursos, adequação às diretrizes curriculares dos cursos, implantação e execução do processo de avaliação até o reconhecimento de títulos e diplomas realizados no exterior (p.108).

Essa perspectiva reflete a construção histórica do Estado, a sua relação com a educação pública e a ideia de cidadania, temas sempre complexos e ambivalentes. Fundado no materialismo histórico-dialético, o presente estudo buscou realizar a análise das implicações políticas e culturais da avaliação, com todas as contradições inerentes ao processo de construção de uma sociedade. Para tanto, analisou-se a qualidade como eixo de sustentação para a compreensão da concepção histórica da avaliação como uma prática social, com todas as contradições inerentes ao processo de construção de uma sociedade. A posição estratégica da política de formação de professores da educação básica no sistema educacional brasileiro tornou mais evidente, ainda, a necessidade de

---

<sup>137</sup> O Programa Ciência sem Fronteiras busca promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio de alunos de graduação e pós-graduação e da mobilidade internacional. O projeto prevê a concessão de até 75 mil bolsas em quatro anos (BRASIL, 2011).

assegurar a qualidade dos cursos de Pedagogia. O desafio é resolver a questão da valorização da profissão.

As evidências do marco legal do Sinaes, sobre seus princípios formativos, apontam para avanços na qualidade de cursos; entretanto, sob o ponto de vista das ações decorrentes da avaliação, nos cursos de Pedagogia analisados, esses aspectos permanecem distanciados da proposta de criação do sistema. Conclui-se, portanto, que, para a gestão, a prática de avaliação continua a assumir uma postura de controle estatal, segundo o qual, o foco está na função de regulação e controle, com predomínio sobre a formação e a emancipação institucional.

Com caráter formativo, o Sinaes propõe uma interação entre avaliação e regulação, com vistas ao aprimoramento dos cursos, à ampliação do compromisso social das IES e conseqüente fortalecimento das políticas públicas. Dessa forma, pressupõe uma lógica que altera a visão classificatória e utilitarista de mercado, marcada pela competitividade e pelos *rankings*, que acaba por desvirtuar a concepção de avaliação enquanto instrumento de desenvolvimento acadêmico.

Entretanto, para se chegar a tais constatações, é preciso colocar em evidência a história da avaliação da educação superior e destacar a existência da concepção de qualidade nas iniciativas realizadas pela gestão para sistematizar os resultados da avaliação nos cursos de Pedagogia. A qualidade, no âmbito do Sinaes, passa pela existência de critérios claros e objetivos, organizados de forma sistemática e abrangente, envolvendo todos os processos, desde o educativo, o social e o humano, com a finalidade de orientar os processos de avaliação e fortalecer o compromisso das IES de transformar a realidade social.

Para fins de afirmação da qualidade da educação superior analisada neste estudo, tem-se um conceito, formulado pela pesquisadora a partir das expectativas da gestão do sistema e da garantia da qualidade da oferta dos cursos de graduação. Nesse sentido, a qualidade está associada aos princípios de emancipação e autonomia, asseguradas aos cursos e às IES, de acordo com seus planos, projetos e atividades acadêmicas, avaliados a partir de padrões e critérios, consensuados pela gestão do Estado e das IES que subsidiem a reinvenção de novas práticas.

Contraditoriamente, observa-se em alguns discursos a concepção de avaliação e de qualidade limitada a controlar a educação em detrimento dos processos participativos e formativos que promovem a reflexão e os debates da comunidade acadêmica e científica, descaracterizando os princípios de autonomia e emancipação orientados pelo Sinaes.

Com esse entendimento, argumenta-se sobre a necessidade de estabelecer uma relação entre a avaliação e a regulação, com possibilidade de indução de qualidade, para compreender a forma com que a educação superior vem se expandindo no Brasil.

O questionário da pesquisa aplicado aos coordenadores dos cursos de Pedagogia revelou a compreensão sobre a qualidade da educação<sup>138</sup> e possibilitou ampliar a visão sobre o tema, quando indica: *i*) a coexistência de uma abordagem bastante ampla acerca deste conceito e *ii*) uma visão restrita de qualidade entendida apenas no interior do contexto educacional, sem que este conceito de qualidade esteja embasado na relação do estudante com os processos sociais dos quais ele participa. Na sua exposição, um dos coordenadores demonstrou acreditar em um conceito abrangente. Para ele:

Educação de qualidade é aquela que possibilita o desenvolvimento social, cultural e político de um povo, especificamente aquela que permite o acesso a instrumentos e habilidades a fim de que se possa compreender a realidade e transformá-la numa perspectiva de justiça social, enfim que possibilite a todos que sejam governantes (sentido gramsciano) (Coordenador 8, informação textual, 2013).

A referência ao pensamento gramsciano, citada pelo coordenador na sua resposta, denota conhecimento de um importante referencial teórico da discussão sobre a qualidade da educação. Reflete a apreensão de conceitos como hegemonia, cultura e formação de gestores, pois, para o autor italiano, é a política que determina a educação.

Neste caso, a concepção de qualidade da gestão demonstra reflexões que a escola pode realizar no sentido de participar das decisões políticas da instituição de educação superior e do próprio país.

---

<sup>138</sup> Os coordenadores responderam ao questionário com a seguinte pergunta: “*O que você entende por qualidade da educação?*”

Segundo o pensamento de Gramsci (2004), a filosofia da práxis não tende a resolver pacificamente as contradições existentes na história e na sociedade, mas é a própria história de tais contradições; e assevera que

[...] não é o governo de grupos dominantes para ter o consenso e exercer a hegemonia sobre as classes subalternas; mas é a expressão destas classes que querem educar a si mesmas para a arte do governo e têm interesse em conhecer todas as verdades, também as desagradáveis, e evitar os enganos (impossíveis) da classe superior e até de si mesma (p. 388).

Nessa perspectiva, a avaliação é um elemento fundamental para refletir sobre os possíveis caminhos para a superação de dificuldades, ou mesmo, para destacar aspectos de melhoria nas práticas realizadas. Esse pensamento eleva a discussão ao patamar da existência de contradições e a importância do reconhecimento destas, pois possibilita o conhecimento da realidade e a formação de consensos para mudar o paradigma existente.

Assim, tem lógica a tese central desta pesquisa, de que os resultados da avaliação têm sido utilizados como instrumento de regulação para a gestão do Estado; entretanto, trazem ainda, poucas contribuições para a melhoria da qualidade, pois nem todos os coordenadores demonstraram conhecimento do conceito de qualidade nesse nível de abrangência.

Outro coordenador de curso destacou haver relação entre o conceito de qualidade vinculado a um padrão de qualidade preestabelecido pela regulação. Para ele, a “qualidade é o mínimo que se pode oferecer aos acadêmicos do curso, e isso está expresso também nos critérios avaliativos propostos pelo MEC” (COORDENADOR 7, informação textual, 2013).

Essa condicionalidade de atendimento a padrões mínimos, atribuída ao conceito de qualidade, reduz o potencial de indução de políticas educacionais transformadoras da sociedade. É como se a IES estivesse paralisada e aguardando mudanças desses referenciais mínimos para avançar, enquanto que se poderia esperar uma surpreendente mudança da realidade institucional, a partir dos caminhos apontados pela avaliação com adequadas intervenções na política regulatória do país.

Com um olhar voltado às características de gestão e planejamento, um dos coordenadores diz que qualidade da educação significa

[...] projetos pedagógicos com objetivos e metas alcançáveis, investimentos que priorizem a aprendizagem dos alunos, professores qualificados e bem remunerados, gestão eficiente e sucesso escolar dos educandos (COORDENADOR 9, informação textual, 2013).

Essa lógica pressupõe que a qualidade pode ser estimada e obtida com o alcance dos objetivos propostos pela gestão. Claro que essa é apenas uma parcela do entendimento sobre qualidade, que deve estar agregada à interpretação dos resultados da avaliação. O conceito de qualidade expresso pelos coordenadores de curso justifica, portanto, o caminho metodológico desta pesquisa, que consistiu em analisar a contribuição do Enade e demais instrumentos de avaliação para a melhoria da qualidade dos cursos de Pedagogia.

Portanto, sistematizam-se, a seguir, as ideias mais importantes elaboradas a partir desta investigação. As problematizações e/ou contradições essenciais encontradas, de acordo com o referencial teórico e metodológico do materialismo histórico-dialético, apontam possibilidades em relação ao tema pesquisado, qual seja, avaliação como subsídio para regular a e/ou induzir à qualidade.

No campo da avaliação, analisou-se o panorama dos cursos de Pedagogia, segundo a categoria administrativa, a organização acadêmica e a distribuição geográfica, com recorte para o período de implementação do Sinaes, desde 2004. Para tal abordagem, emergiu a necessidade de contextualizar a situação dos cursos de Pedagogia, a fim de avançar para uma caracterização do contexto da formação dos estudantes, sua consistência e coerência com o perfil esperado para a atuação na docência da educação básica. A reflexão parte da premissa na qual a construção do processo de formação dos pedagogos sofreu muitas rupturas, com o objetivo de esclarecer a identidade e a função social do curso de Pedagogia.

### 3.3. O SINAES E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A qualidade da educação superior foi uma das categorias de conteúdo que perpassaram a construção do estudo e, nesse sentido, valorizou-se na sua elaboração a análise do uso dos resultados da avaliação pela gestão das IES e do Estado. O propósito foi buscar evidências da avaliação como indutora de qualidade e, por conseguinte, da melhoria da formação dos estudantes dos cursos de Pedagogia.

Nesse movimento, tornou-se essencial responder como a qualidade se manifesta na avaliação. Então, os ciclos avaliativos do Sinaes foram analisados, à luz dos pressupostos do materialismo histórico- dialético, na sua totalidade e desde o conhecimento específico, singular, até o particular. Marx (1998) anuncia que sem a reflexão sobre o objeto não seria possível compreender a essência da sua existência, pois, “se os homens apreendessem imediatamente as conexões, para que serviria a ciência?” (p. 228).

No que se refere ao conhecimento, este é a própria dialética. O conhecimento é a decomposição do todo. Por esse motivo, analisar os resultados dos cursos nos ciclos avaliativos do Sinaes (CC, o Enade e o CPC), se aproxima da ideia de busca do conhecimento mais particular do objeto. A contextualização e as repercussões da avaliação na transformação social se focalizam nos aspectos gerais do exame de desempenho dos estudantes, etapa em que tem início o ciclo avaliativo do Sinaes para os cursos em renovação de reconhecimento.

Para analisar o Enade no contexto do Sinaes, destaca-se, preliminarmente, o seu aspecto legal, expresso no art. 5º da Lei nº 10.861/2004, que determina a avaliação externa dos cursos de graduação realizada mediante a avaliação *in loco* e a aplicação do Enade. A mesma lei que instituiu o Enade o definiu como componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, devendo ser inscrita no histórico escolar do estudante a sua situação de regularidade com o exame (BRASIL, 2004). Conforme o art. 29 da Portaria nº 2.051/2004, a regularidade do estudante com o Enade, segundo procedimento adotado até o ano de 2008, era constatada pela presença dele na prova ou por ele não ter sido selecionado no processo de amostragem do MEC, realizado de forma aleatória, por meio de sorteio dos estudantes previamente inscritos pelas IES.

Com essa configuração, para fins de avaliação no Enade, considerou-se até aquele ano somente o resultado do desempenho dos estudantes selecionados, mesmo que outros estudantes tivessem participado como voluntários, forma essa também considerada válida para a participação dos estudantes.

É importante ponderar, ainda, as críticas em relação ao Enade, quando comparadas ao “Provão” e aos diferentes procedimentos de avaliação da educação superior, utilizados antes do Sinaes. Essas críticas têm por objetivo ampliar o debate e refletir sobre as singularidades e as contradições entre os sistemas de avaliação adotados no país. Vianna (2003) analisa propostas de avaliações em larga escala anteriores ao Sinaes. Verhine, Dantas e Soares (2006); Dias, Horiguela e Marcuelli (2006) e Polidori, Marinho-Araújo e Barreyro (2006) mostram as semelhanças e as diferenças entre os exames, especialmente os avanços com relação ao Enade, pelo valor que representam no conjunto de instrumentos avaliativos do Sinaes.

Desde a construção do Sinaes, estudos de comparação entre o Enade e o “Provão” versam especialmente sobre a finalidade do exame, antes visto na forma de *ranking*, comparando o desempenho dos estudantes, e, depois, entendido por resultados simplificados de IES e cursos de graduação. Nessa perspectiva, Limana (2008) analisa que os *rankings* fogem da proposta do Sinaes, uma vez que este se consolidou como alternativa de mudança ao tão criticado “Provão” justamente por relativizar, nos processos avaliativos de cursos e instituições, a importância do desempenho do estudante.

É decepcionante constatar que, tão somente para *rankear* as instituições de ensino superior do nosso país, o sistema anterior, que o Sinaes veio a substituir, era mais simples e eficiente. Poderíamos, sem muita criatividade, ter alterado o nome do antigo programa e, em vez de “provão”, poderíamos chamar o “novo” sistema de “enadão” e tudo estaria resolvido de modo muito mais simples, sem qualquer arrojado acadêmico (p. 872).

Para além do ranqueamento, o Enade é um exame com diferenças fundamentais em relação ao “Provão”. Consiste em uma avaliação com a finalidade de diagnosticar as habilidades acadêmicas dos estudantes em um ciclo de três anos e,

considerado como um dos componentes do Sinaes, precisa ser analisado conjuntamente com os demais processos de avaliação que o compõem.

Compartilhando a ideia de que não é possível considerar o Enade como substitutivo do “Provão”, Dias Sobrinho (2010) afirma que, apesar de guardarem semelhanças operacionais, pertencem a paradigmas diferentes e se fundam em conceitos distintos, por isso requerem atos distintos de avaliação e produzem diferentes efeitos.

O Enade tal como proposto importa, principalmente, avaliar como o estudante é capaz de utilizar as competências e habilidades e como foi sua evolução entre as duas aplicações feitas, no primeiro e no último ano de sua graduação. Não tem pretensão de avaliar a aprendizagem, e sim de ser um instrumento que contribua para o processo de aprendizagem (p. 213).

Nessa perspectiva, o Enade agrega elementos de reflexão ao sistema de avaliação. No decorrer do processo de implementação do Sinaes, tem crescido a importância dos resultados do exame nas políticas educacionais, evidenciada pela criação, em 2008, de um novo elemento da avaliação denominado Conceito Preliminar de Curso (CPC). Este indicador de qualidade passou a ser utilizado para subsidiar a avaliação *in loco* dos cursos de graduação, na forma de preditor.

O CPC é composto a partir dos resultados do Enade e de outros fatores que consideram também a titulação dos professores, o percentual de docentes que cumprem regime parcial ou integral (não horistas), os recursos didático-pedagógicos, infraestrutura e as instalações físicas. A escala atribuída é de 1 a 5, em ordem crescente ao nível de qualidade, constituindo-se um indicador preliminar da situação dos cursos de graduação no país.

O uso dos resultados do Enade na composição do CPC<sup>139</sup> fez aumentar a visibilidade do exame, passando a ser questionado o número de participantes selecionados, dada a sua característica amostral até o ano de 2008. O questionamento da comunidade acadêmica foi fundamentado na hipótese de que a não participação da

---

<sup>139</sup> Conforme Nota Técnica do CPC, o cálculo representa o resultado de oito medidas: Número de Professores Doutores (NPD), Número de Professores Mestres (NPM), Número de Professores com Regime de Dedicção Integral ou Parcial (NPR), Nota de Infraestrutura [sic] (NF), Nota de Organização Didático-Pedagógica (NO), Nota dos Concluintes do Enade (NC), Nota dos Ingressantes do Enade (NI), Nota do Indicador da Diferença entre os Desempenhos Esperado e Observado (NIDD) (INEP, 2010). O CPC tem sido utilizado para subsidiar a emissão do ato regulatório de renovação de reconhecimento do curso.

totalidade dos estudantes ingressantes e concluintes na avaliação poderia causar prejuízo ao CPC obtido pelo curso, já que a amostra de estudantes feitas pelo Inep poderia deixar de considerar estudantes com bom desempenho. A intenção era melhorar o desempenho do curso, tendo como meta obter um resultado satisfatório no CPC e a consequente publicação da portaria de renovação de reconhecimento, isentando o curso da avaliação *in loco*.

Nessa direção, a partir de 2009, a abrangência do Enade foi ampliada, adotando-se uma metodologia que alterou o caráter de amostragem do exame para censitário. Essa mudança representou uma melhoria de qualidade do processo de avaliação, visto que a universalização da prova a todos os estudantes habilitados possibilita maior equidade ao processo. Além disso, gera a necessidade de estender a informação sobre o processo avaliativo para todos os estudantes, já que o resultado do exame não tem caráter individual, e somente tem sentido no conjunto dos estudantes do curso.

Os autores Garcia, Vianna e Suñé (2012) afirmam que submeter todos os alunos a uma prova, considerando a dimensão do Brasil, é uma conquista que não deve ser menosprezada, tanto no que se refere ao antigo “Provão” (ENC) como ao Enade.

Há praticamente um consenso de que o Exame deve ser mantido e valorizado como um avanço que diferencia o Brasil de outros países nesse aspecto. Isso sem falar nos questionários preenchidos tanto por estudantes, quanto pelos coordenadores de curso, que produzem informações valiosas para o planejamento de políticas públicas (p. 46-47).

Apesar da manifestação favorável ao exame de caráter universal, aponta-se para a necessidade de ajustes metodológicos, entre os quais: *i*) a responsabilização e conscientização do estudante para fazer a prova; e *ii*) a aprovação das diretrizes curriculares nacionais para todos os cursos de graduação pelo CNE, inclusive para os cursos superiores de tecnologia, de forma que as provas possuam um referencial para sua elaboração (GARCIA; VIANNA; SUÑÉ, 2012).

Esses ajustes têm implicações legais e conceituais. No âmbito legal, a informação da nota do estudante no exame é restrita, podendo ser acessada somente

pelo próprio estudante: “Na divulgação dos resultados da avaliação é vedada a identificação nominal do resultado individual obtido pelo aluno examinado, que será a ele exclusivamente fornecido em documento específico, emitido pelo Inep” (BRASIL, 2004). Quanto às DCN para todos os cursos de graduação e superiores de tecnologia, ressalta-se que o Enade abrange apenas as áreas com maior número de cursos e de matrículas. Se o objetivo de estabelecer as DCN dos cursos estiver ligado à oferta do exame, em que pese a importância dessas orientações para o currículo, esse não é o critério para sua realização.

As reflexões aqui produzidas ampliam a visão processual do ciclo avaliativo do Sinaes, que compreende a realização periódica da avaliação de cursos de graduação, com referência nas avaliações trienais de desempenho de estudantes, as quais subsidiam os atos de renovação de reconhecimento. Assim, tem-se a estruturação da aplicação do exame em cada ciclo avaliativo: ano I, ao grupo da saúde, ciências agrárias e áreas afins; ano II, ao grupo das ciências exatas, licenciaturas e áreas afins; ano III, ao grupo das ciências sociais aplicadas, ciências humanas e áreas afins (BRASIL, 2010). E, assim, sucessivamente a cada três anos, se completa o ciclo avaliativo do Sinaes nas áreas avaliadas pelo Enade (1º ciclo: 2004-2006; 2º ciclo: 2007-2009; 3º ciclo: 2010-2012; e 4º ciclo: 2013-2015).

Dessa forma, a análise dos resultados da avaliação dos cursos de Pedagogia, nas edições dos anos 2005, 2008 e 2011, tem a perspectiva de acompanhamento da qualidade dos cursos por três ciclos avaliativos e em todas as dimensões do respectivo processo. O reconhecimento do uso do resultado da avaliação pelos gestores que estiveram na coordenação dos cursos nos ciclos avaliativos serve como balizador para indicar o baixo/alto potencial de uso da concepção diagnóstica, formativa e emancipatória da avaliação.

No caso da avaliação dos cursos de Pedagogia, foram analisadas as diretrizes do exame publicadas nos anos de 2005, 2008 e 2011, buscando encontrar aproximações e significados da avaliação para a qualidade dos cursos.

As definições da Comissão Assessora de Área para a realização do Enade de Pedagogia expressas na Portaria nº 225, de 26 de julho de 2011, estabeleceram como objetivos da prova:

I – avaliar o desempenho dos estudantes de graduação em Pedagogia, levantando indicadores para ações que promovam a melhoria da formação do Pedagogo;

II – contribuir para o diagnóstico da formação do Pedagogo tendo como referência o Parecer CNE/CP nº 5/2005, Parecer CNE/CP nº 3/2006 e a Res. CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Pedagogia, Licenciatura (BRASIL, 2011).

Ao comparar as diretrizes da prova do Enade 2011 com as diretrizes das provas publicadas nos anos de 2008 e 2005, percebe-se que as mudanças nas suas orientações são pouco significativas no que se refere aos componentes curriculares e ao próprio objetivo do Enade, indicado no inciso I da portaria publicada em 2011. Nessa perspectiva, os currículos deveriam estar orientados para a formação de um pedagogo cuja postura profissional ética estivesse pautada:

[...] na responsabilidade social para com a construção e uma sociedade incluyente, justa e solidária, com fundamentação epistemológica e atitude investigativa ao exercer suas atividades nas seguintes áreas e/ou campos profissionais:

- a) na docência da Educação Infantil (0 a 5anos), dos anos iniciais do Ensino Fundamental, Regular e de Jovens e Adultos, nos cursos de Ensino Médio na modalidade Normal e em cursos de Formação Profissional na área de serviços e apoio escolar;
- b) no planejamento, organização, avaliação e gestão nos sistemas de ensino, em escolas e outros espaços educativos;
- c) na produção e difusão do conhecimento científico e tecnológico no campo da Educação (BRASIL, 2011).

A fim de contextualizar a organização dos cursos de Pedagogia e as referências utilizadas na construção dos instrumentos de avaliação, torna-se necessário conhecer de modo mais aprofundado as orientações e diretrizes da área. As definições sobre os objetos de conhecimento e o perfil esperado do egresso são, portanto, fundamentais para estabelecer as diretrizes de prova. Nesse sentido, o impacto da aprovação da DCN em 2006 deveria ter sido percebido nas edições subsequentes do exame aplicado aos cursos de Pedagogia.

Esse processo é o que garante a qualidade do instrumento (prova), que não pode ser limitador da possibilidade de aferir os conhecimentos e as habilidades que os estudantes deveriam ter adquirido durante o curso. A matriz possibilita, conforme

Rabelo (2013), uma visão ampla “do desempenho de determinado grupo de indivíduos avaliados, como forma de proceder a uma análise global para promover a regulação do ensino e das aprendizagens” (p. 87).

A cada edição do exame, são construídas e divulgadas as diretrizes da prova do Enade, circunstanciadas nas DCN. As orientações expressam a diretriz de uma formação profissional voltada a:

- I – compreender o contexto sociocultural, político, econômico e educacional dos processos educativos escolares e não escolares;
- II – reconhecer e respeitar as diferenças socioculturais, as manifestações e necessidades físicas, cognitivas, emocionais e afetivas dos estudantes nas suas relações individuais e coletivas para propor alternativas para sua atuação profissional;
- III – compreender a formação profissional como um processo contínuo de autoaperfeiçoamento e de domínio teórico-investigativo do campo da educação;
- IV – compreender as abordagens do conhecimento pedagógico e conteúdos que fundamentam o processo educativo na Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental;
- V – planejar, implementar e avaliar projetos educativos contemplando e articulando a diversidade e as múltiplas relações das esferas do social: cultural, ética, estética, científica e tecnológica;
- VI – integrar diferentes conhecimentos e tecnologias de informação e comunicação no planejamento e desenvolvimento de práticas pedagógicas escolares e não escolares;
- VII – desenvolver trabalho em equipe, estabelecendo diálogo entre a área educacional e as demais áreas do conhecimento;
- VIII – investigar situações educativas, realizando diagnósticos de problemas e estudos de contextos, identificando contradições, propondo intervenções e elaborando argumentos para a produção de conhecimentos;
- IX – reconhecer e respeitar a diversidade étnico-racial, religiosa, de gêneros, classes sociais, necessidades especiais, escolhas sexuais e faixas geracionais, entre outras (BRASIL, 2011).

Na elaboração da matriz de referência<sup>140</sup> do exame, parte-se das DCN relativas ao curso avaliado. Conforme Rabelo (2013), é a matriz que vai nortear a escolha das competências ou das capacidades a serem avaliadas; por isso, no processo de construção da matriz, elencam-se

---

<sup>140</sup> A matriz de referência sistematiza e orienta a construção de itens e serve de referência para a análise dos resultados do desempenho dos estudantes nos testes aplicados e para as devolutivas ou *feedbacks* (RABELO, 2013).

[...] as competências e as características do perfil profissional de formação desejado, listam-se os recursos que são imprescindíveis ao alcance das competências, ou as competências que contribuem para alcançar o perfil almejado, e se estabelecem as relações plausíveis entre as competências e as características do perfil (p. 88).

Considerando as mudanças na política de formação de professores devido à alteração das DCN, questiona-se: quais teriam sido os subsídios obtidos na avaliação, para a decisão de mudança de orientação dos cursos Normal Superior e Pedagogia? A discussão ocorre em um período de vigência do Sinaes, no qual a avaliação de desempenho dos estudantes dos cursos de graduação é realizada mediante aplicação do Enade, que busca aferir: *i*) o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas DCN dos cursos de graduação; *ii*) as habilidades dos estudantes para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento; e *iii*) as competências dos estudantes para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento (INEP, 2009).

Nesse cenário, mesmo reconhecendo o Enade como instrumento que avalia o desempenho dos estudantes de graduação, sabe-se das interferências no processo de formação, em razão da alteração das DCN em 2006.<sup>141</sup> Para uma análise mais consistente do ciclo avaliativo do Sinaes na área de Pedagogia, importa considerar, portanto, as orientações expressas nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores nº 1/CNE/CP/2002; nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia, aprovadas por meio da Resolução nº 01/CNE/CP/2006<sup>142</sup>; e no Parecer nº 5/CNE/CP/2005.

---

<sup>141</sup> A trajetória histórica e política que deu origem às DCN podem ser consultadas em Scheibe (2007), que focaliza as mobilizações e resistências do campo da Pedagogia, no sentido de assegurar a docência como a base da formação para esse curso. Franco, Libâneo e Pimenta (2007) abordam os diferentes sentidos do curso de Pedagogia, tecendo críticas em relação aos aspectos epistemológico, prático e disciplinar da Pedagogia, principalmente, por eliminar as antigas habilitações, e Saviani (2007) destaca a importância da Pedagogia como espaço para o desenvolvimento de estudos educacionais e de formação profissional de educadores.

<sup>142</sup> As diretrizes da prova da área da Pedagogia foram elaboradas por comissões assessoras, compostas por especialistas. Para a elaboração das diretrizes, as comissões assessoras se basearam nas DCN de Pedagogia vigentes no ano da aplicação. A elaboração e a aplicação das provas até 2010 ficaram sob a responsabilidade de instituições contratadas. A partir de 2010, o próprio Inep passou a coordenar o processo com a participação de docentes capacitados para atuar como elaboradores e revisores de itens, com o apoio da comissão assessora. As provas contêm 40 questões, 30 das quais de conteúdos específicos e 10 de formação geral. Esse modelo pressupõe que os resultados do Enade são articulados aos demais instrumentos de avaliação do Sinaes e utilizados para a melhoria do curso e da IES, em um processo formativo.

O pressuposto é que a aplicação do Enade em 2008 é própria de um contexto de discussão que ainda não havia incidido sobre a reformulação das DCN e, portanto, não absorvido pelos egressos dos cursos de Pedagogia, cuja formação deveria ser exclusiva na área da docência. Dessa forma, era de se esperar que tivesse uma mudança maior nas diretrizes da prova para o ano de 2011.<sup>143</sup>

Destaca-se que a reformulação ocorre na estrutura de construção da prova do Enade, com a organização do Banco Nacional de Itens da Educação Superior (BNI), para elaboração das provas a partir da matriz de referência.

O BNI da educação superior é concebido, portanto, como um acervo de questões elaboradas a partir de matrizes de conteúdos, competências e habilidades pré-definidos pelas Comissões Assessoras de Área, que permitem a montagem de provas para estimar com a maior precisão possível a proficiência dos estudantes com relação aos conteúdos de seus cursos de graduação (GRIBOSKI, 2012, p. 191).

Nesse processo, a participação dos docentes é ampliada com a implantação de uma nova metodologia de organização das provas que contempla os Editais de Chamada Pública de Docentes para a elaboração de questões para o BNI. O processo de constituição do banco de itens com questões elaboradas por professores vinculados às IES trouxe maior aproximação da avaliação à realidade dos cursos. Entretanto, para promover a qualidade da prova, os docentes precisam estar envolvidos nessa nova abordagem em consonância com o pressuposto das novas DCN.

O BNI tem por objetivo armazenar itens de qualidade técnica para a montagem de instrumentos de avaliação. Rabelo (2013) argumenta que esses itens devem ser

[...] capazes de estimar, com a maior precisão possível: – o desenvolvimento de competências que contribuam para o alcance dos diferentes perfis de formação esperados; – a proficiência dos estudantes com relação aos conhecimentos específicos estudados em seus cursos de graduação; – os processos de desenvolvimento de competências em diferentes trajetórias de formação acadêmica e em diversos contextos (p. 91).

---

<sup>143</sup> Para o Enade, a partir de 2011, optou-se pela concepção de matrizes do tipo crítico-emancipatórias, com os objetivos de: *i*) identificar o perfil profissional; *ii*) possibilitar a identificação, a construção e a avaliação de competências; *iii*) caracterizar o processo de articulação entre os recursos individuais e do contexto, para além do conteúdo das competências (RABELO, 2013, p. 89).

Assim, a partir de 2011, tem-se um contexto de mudança na elaboração da prova, que pode se caracterizar como indutor de qualidade; entretanto, mesmo com a articulação dos docentes de Pedagogia para a elaboração das provas, a mudança em relação às diretrizes de prova, em consonância com as novas orientações, somente pode ser garantida com a incorporação destas nos currículos dos cursos de Pedagogia nas IES. Essa estrutura pode indicar se há ou não há adequação integral da orientação da DCN aos currículos, em especial o perfil dos egressos, que faz parte do tripé de construção da prova (habilidades – objetos de conhecimento – perfil do egresso).

Com esse entendimento, após ter analisado a relação existente entre a avaliação e a qualidade dos cursos, analisam-se, a seguir, em uma perspectiva dialética, as informações e os resultados dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes.

#### 3.4. CENÁRIOS E CONTEXTOS DA AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE PEDAGOGIA

A análise dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes possibilitou relacionar fatos e circunstâncias próprias do campo empírico, portanto, de forma dialética, haja vista que a realidade nunca será a mesma e que não separa a teoria da prática (KUENZER, 1998). Essa visão metodológica se torna fundamental para perceber as características do objeto que se relacionam com a discussão geral da pesquisa.

O materialismo histórico-dialético incidiu sobre a compreensão da realidade apresentando as contradições e fazendo as mediações necessárias. Nessa visão de totalidade é possível ampliar os saberes sobre a avaliação. Para Cury (1995), o momento da determinação específica, historicamente saturado, não está explícito, mas implícito:

Vale dizer: o objeto histórico está abstraído, a fim de ressaltar os traços comuns do capitalismo que permitam uma leitura da educação. Pois a emersão dessas categorias, sob este ponto de vista, não seria possível se não houvesse estofamento histórico imerso (p. 18).

As categorias tiveram, portanto, função inequívoca: a contradição é a força interna do desenvolvimento, a mediação se justifica pelo dinamismo da existência entre o real e o contraditório, e a totalidade permite compreender o movimento das partes que determina o todo (CURY, 1995). O momento da explicação teórica se impõe como elemento fundamental para a relação entre teoria e prática. Portanto, as categorias como expressão conceitual precisam ser consideradas tanto no contexto da realidade que a produz, quanto na sua utilização como instrumento de análise.

O percurso do estudo privilegiou o debate sobre a realidade, buscando ampliar as expectativas em relação à participação dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes. Nesse contexto, analisaram-se o panorama da participação dos estudantes e o impacto dos resultados da avaliação na expansão da educação superior. As diferenças nos três ciclos avaliativos do Sinaes (2005, 2008 e 2011) foram caracterizadas, principalmente, pelo movimento das matrículas e pelo desempenho dos cursos, por região e por grupo de estudantes, sejam estes ingressantes ou concluintes.<sup>144</sup>

Nota-se, na Tabela 7, discutida mais adiante, a participação dos estudantes nos cursos voltados à formação de professores, o que demonstra um aumento do número de ingressantes e concluintes no ano de 2011 em relação aos anos anteriores de aplicação do Enade em 2008 e 2005. De modo significativo, também se destaca o aumento dos participantes concluintes dos cursos de licenciaturas em geral, no ano de 2011, em relação às edições anteriores, com um aumento de 41,4% em relação a 2008 e 89,8%, se comparado a 2005. Todavia, quando a comparação é feita pelos participantes concluintes de Pedagogia de 2011 em relação aos anos anteriores, essa diferença é ainda maior: em relação a 2008 é de 118,9% e em relação a 2005 é de 234,5%.

A distribuição dos estudantes participantes no Enade, segundo as áreas das licenciaturas e grupos de estudantes ingressantes e concluintes, demonstra que em 2005 e 2008 há um menor número de ingressantes em relação aos concluintes, em algumas licenciaturas. Essa proporção de redução das taxas de ingresso pode ser um sinal de baixa expansão no período, motivada pela falta de interesse profissional devido às

condições da carreira (política salarial, condições de trabalho, entre outros). Entretanto, a redução de estudantes não se explicaria dessa forma, já que o mercado de trabalho também tem reflexo na escolha da formação.

Podem ser muitos os fatores que determinam o ingresso na carreira docente: o contexto social, familiar, trajetórias pessoais, entre outros. O trabalho docente concebido como uma unidade, segundo Basso (1998), é considerado em sua totalidade, que não se reduz à soma das partes, mas em suas relações essenciais, em seus elementos articulados, responsáveis pela sua natureza, sua produção e seu desenvolvimento. A análise do trabalho docente assim compreendido

[...] pressupõe o exame das relações entre as condições subjetivas – formação do professor – e as condições objetivas, entendidas como as condições efetivas de trabalho, englobando desde a organização da prática – participação no planejamento escolar, preparação de aula etc. – até a remuneração do professor (p. 1).

Contudo, no ano de 2011, essa situação se reverte e há um aumento considerável no número de ingressantes desse ano em relação aos ingressantes inscritos no Enade em 2008 e 2005. No curso de Pedagogia o aumento é notável: alcança, em 2011, 264,1% de estudantes ingressantes a mais do que em 2008, e 485,9% em relação a 2005, criando uma expectativa favorável para a diplomação nos anos subsequentes.

Cada um dos cursos de licenciatura relacionados teve a seguinte participação no Enade, nos ciclos avaliativos 2005, 2008 e 2011:

---

<sup>144</sup> Ingressante é o estudante que efetiva a matrícula inicial no curso e Concluinte é o estudante que tem a expectativa de concluir o curso no ano de referência, considerando o cumprimento de todos os requisitos para a integralização do curso em todos os componentes curriculares. Tem-se os resultados de ingressante nos anos de 2005 e 2008; a partir de 2011, os estudantes ingressantes não são mais avaliados pelo Enade (Portaria nº 40/2007, republicada em 29 de dezembro de 2010).

**Tabela 7 – Número de estudantes dos cursos de licenciatura participantes na condição de ingressantes e concluintes do Enade 2005, 2008 e 2011– Brasil (2012)**

<b>Cursos</b>	<b>Ingres. Enade 2005</b>	<b>Concl. Enade 2005</b>	<b>Ingres. Enade 2008</b>	<b>Concl. Enade 2008</b>	<b>Ingres. Enade 2011*</b>	<b>Concl. Enade 2011</b>
<b>Pedagogia</b>	23.318	26.179	37.525	39.998	136.631	87.578
<b>Letras</b>	23.330	22.870	17.886	22.752	34.004	26.576
<b>Biologia</b>	13.542	10.933	15.632	15.005	21.423	14.082
<b>Matemática</b>	10.229	9.243	9.590	10.347	21.156	11.284
<b>História</b>	9.537	9.075	9.254	10.568	18.774	11.477
<b>Geografia</b>	5.668	6.075	6.103	8.234	9.079	7.746
<b>Química</b>	3.952	3.120	6.719	5.349	8.234	3.961
<b>Física</b>	2.574	1.654	3.137	2.343	7.561	2.227
<b>Filosofia</b>	2.363	2.056	3.090	2.941	4.283	3.062
<b>Ciências Sociais</b>	1.680	2.150	2.151	2.530	2.697	1.807
<b>Total</b>	<b>96.193</b>	<b>93.355</b>	<b>111.087</b>	<b>120.067</b>	<b>263.842</b>	<b>169.800</b>

Fonte: Relatório Síntese de Área do Enade – MEC/Inep/Daes – 2005, 2008, 2011 (2012).

\*Em 2011, os estudantes ingressantes foram dispensados da prova.

É importante compreender os motivos para o ingresso na profissão, pois são muitos os significados. Os aspectos relativos à docência são constantemente atualizados na formação inicial, continuada ou no exercício profissional. A qualidade dos cursos de Pedagogia influencia esse desenvolvimento. Nesse sentido, por meio da avaliação da qualidade dos cursos de Pedagogia, pode-se investir em uma formação profissional que atenda às expectativas do trabalho docente.

A partir dos aspectos do método materialista histórico-dialético, foi possível compreender a realidade. Para tanto, o processo de investigação teve como foco: *i*) abordar a avaliação na perspectiva histórica; *ii*) buscar na história as origens da avaliação; *iii*) trabalhar com os coordenadores dos cursos de Pedagogia; *iv*) apresentar o concreto pensado: evidenciar o objeto que estava oculto, o movimento dialético; *v*) utilizar categorias marxistas para análise: contradição, mediação e totalidade; *vi*) articular teoria e prática; *vii*) apresentar os dados evidenciando seus nexos internos e contraditórios com a totalidade; e *viii*) construir um referencial teórico. Nessa perspectiva, analisaram-se os resultados do Enade e demais instrumentos de avaliação do Sinaes, evidenciando sua relação com as finalidades regulatórias, a fim de interpretar a qualidade dos cursos.

A partir da análise dos dados, foi possível identificar as características do desempenho dos estudantes dos cursos de licenciaturas em geral e com foco nos cursos de Pedagogia. Destaca-se que os cursos de Pedagogia, além de possuírem o maior número de cursos no país, evidenciam também um maior número de estudantes concluintes participantes em relação aos ingressantes. No curso de Pedagogia, em 2008, a diferença era de 2.473 participantes concluintes a mais do que ingressantes (9,38%); em 2005, essa diferença era de 2.861 (10,9%). Em 2011, acontece um fato curioso, pois há uma diferença de 49.053 (56%) de ingressantes a mais do que concluintes.

Diante dessa realidade, uma das preocupações foi quanto à possível redução no número de ingressantes sem que tivesse havido uma diminuição no número de cursos ofertados. O que pode explicar essa redução do ingresso de estudantes na Pedagogia, além da falta de incentivo profissional, é a qualidade da oferta dos cursos, já que a área tem destacada demanda devido ao aumento do número de estudantes e de escolas de educação básica. Entretanto, o que poderia explicar o notável aumento de ingressantes em 2011 em relação aos anos anteriores? A explicação pode estar na ampliação da oferta de curso a distância. O Censo da Educação Superior (INEP, 2012) revela que 49% das matrículas dos cursos de Pedagogia são na modalidade a distância.

Quanto ao impacto da modalidade a distância, Gatti e Barreto (2009) assinalam, a partir de estudos,<sup>145</sup> que a experiência, além de permitir o atendimento de maior número de alunos, teve como pontos positivos

[...] a oferta em caráter permanente e o desenvolvimento com rigoroso padrão de qualidade, tendo sido destacados: o acordo interinstitucional; a equipe interdisciplinar; a sistemática operacional, que privilegia o suporte à autoaprendizagem; a produção de material de ensino específico e a existência de Centro de Apoio com aparato tecnológico que viabiliza o acesso e a interatividade com a coordenação acadêmica (p. 92).

---

<sup>145</sup> Em 2001, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), juntamente com o MEC e o CNE, realizou pesquisa sobre os cursos de formação de professores, em que o curso analisado foi incluído por constituir referência nacional na modalidade (GATTI; BARRETO, 2009, p. 92).

Contudo, essa realidade pode ser questionada. O que se observa é uma embrionária capacidade de regulação, pois somente em 2005 se institui um marco legal específico para a orientação da modalidade a distância. O Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro, regulamenta o artigo 80 da LDBEN/1996 e caracteriza a educação a distância como

[...] 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 (BRASIL, 2005).

Os cursos a distância se mantiveram por um longo período sob a supervisão do MEC, para acompanhamento da eficácia no uso dos recursos e apoios para a implementação da modalidade. Somente em 2008 inicia a avaliação dos cursos a distância pelo Sinaes. O processo começa de forma bastante tímida, pela ausência de políticas para a modalidade, e acaba favorecendo as iniciativas das IES privadas. Nas IES públicas, percebe-se que alguns cursos tiveram caráter experimental, criados a partir de programas específicos (Parfor e UAB), e foram descontinuados, caracterizando uma proposta desvinculada do projeto institucional.

Gatti e Barreto (2009) admitem que a regulamentação brasileira esteja presa a uma visão emergencial e ultrapassada do alcance da educação a distância e que o investimento é elevado e pressupõe a necessidade de estabelecer “referenciais normativos, capazes de orientar os processos de supervisão e avaliação de EAD, permitindo a expansão da oferta de cursos com flexibilidade e assegurando a melhoria da qualidade da educação superior” (p. 95). Nesse sentido, o Decreto nº 5622/2005, no seu artigo art. 7º, determina a mesma duração dos presenciais para os cursos e programas a distância e a criação de Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância, incluindo regras para a regulação, supervisão e avaliação dessa modalidade de ensino.<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> Em 2007, o MEC estabelece novos Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância, com as regras para a regulação, supervisão e avaliação dessa modalidade (BRASIL, 2007).

Explicações a essa e outras questões podem ser encontradas na análise da relação entre o desempenho dos estudantes e a qualidade dos cursos de Pedagogia, interpretados a partir da orientação das políticas de expansão. A reflexão sobre os ciclos avaliativos do Sinaes possibilitou compreender os seus resultados na dinâmica das ações e estabelecer parâmetros, de acordo com a conjuntura social e política do período. Quanto à organização acadêmica dos cursos, a maioria dos estudantes que participaram do Enade 2005 e 2008, na condição de ingressantes e concluintes, e na edição de 2011 como concluintes, se encontrava matriculada em universidades (66.080, 73.596, 50.540), em faculdades (32.463, 32.305, 27.969), e em centros universitários (12.544 e 14.166, 9.069) (INEP, 2012).

Esses dados de participação dos estudantes com número superior de matrículas em universidades pode representar uma atitude de reconhecimento da qualidade nessas IES, no geral sempre com melhores conceitos na avaliação. Estabelecer essas relações pode auxiliar na compreensão das políticas de diversificação da oferta, por meio da expansão de cursos de Pedagogia, principalmente em faculdades e pode explicar, ainda, a importância da interiorização da oferta na ampliação das oportunidades educacionais nesse nível de ensino. Exemplo disso é que para o estudante, quando há possibilidade de escolha entre estudar em uma universidade, centro universitário ou faculdade, sua opção parece recair pela universidade. Essa opção pode indicar que há maior visibilidade externa da qualidade dos cursos de Pedagogia nas universidades, quando comparadas às faculdades ou aos centros universitários.

Quanto à organização acadêmica das IES, em 2005, 2008 e 2011, respectivamente, o curso de Pedagogia esteve em maior quantidade nas universidades (450, 501 e 508 cursos), seguidos das faculdades e institutos superiores (348, 563 e 532 cursos) e centros universitários (92 e 112 e 109 cursos).

Com relação aos ingressantes e concluintes de Pedagogia que realizaram o Enade em 2005 (127.153) e 2008 (77.523), observa-se que o número de participantes em 2008 foi menor do que em 2005. Os ingressantes em 2008 foram 37.525 e em 2005 corresponderam a 59.257. Em 2011, os 136.631 inscritos na condição de ingressantes foram dispensados de fazer a prova. Já com relação aos concluintes, participaram

87.578 em 2011, 39.998 em 2008 e 67.896 em 2005. Na Tabela 8, encontram-se os dados dos participantes no Enade correspondentes a cada região brasileira:

**Tabela 8 – Número de cursos de Pedagogia participantes do Enade 2005, 2008 e 2011, segundo a organização acadêmica das IES, por região – Brasil (2012)**

Ano/ Brasil	Total			Universidade			Centro Universitário			Faculdade		
	2005	2008	2011	2005	2008	2011	2005	2008	2011	2005	2008	2011
<b>Brasil</b>	891	1.176	1.149	450	501	508	93	112	109	348	563	532
<b>Norte</b>	72	85	67	44	42	35	5	6	5	23	34	27
<b>Nordeste</b>	135	237	218	87	133	123	3	3	4	45	101	91
<b>Sudeste</b>	390	503	517	139	152	177	63	76	78	188	275	262
<b>Sul</b>	180	220	229	121	116	120	13	14	15	46	90	94
<b>Centro-Oeste</b>	114	131	118	59	58	53	9	10	7	46	63	58

Fonte: MEC/Inep/Daes – 2005, 2008, 2011 (2012).

\*Os institutos superiores foram agrupados na organização de faculdade,

Comparando-se os resultados do Enade em 2005 do curso de Pedagogia com o Enade em 2008 e 2011, as tendências em todas as regiões do país foram: *i)* aumento do número de cursos de Pedagogia, devido às oportunidades da educação a distância; *ii)* incentivo para o acesso nas IES privadas, pela ampliação das políticas de financiamento estudantil; *iii)* ampliação do acesso nas IES públicas, motivado pelas políticas de expansão e interiorização; *iv)* menor número de cursos de Pedagogia em centros universitários em relação as universidades e faculdades; *v)* ampliação do número de participantes do Enade na condição de concluintes.

O que se verifica nesse cenário é que apesar de a educação superior no Brasil estar em pleno processo de expansão, o Censo da Educação Superior (INEP, 2012) mostra que nas licenciaturas a situação é inversa. O número de ingressantes é menor. Precisa-se refletir sobre o porquê, de apesar de haver investimentos em políticas públicas de formação de professores, o problema da falta de docentes para a educação básica se mantém. O que importa conhecer é se a oferta dos cursos de Pedagogia em relação ao processo de interiorização atendeu à expectativa de acesso e também de qualidade. Para tanto, as análises comparadas dos resultados da avaliação permitem

reconhecer a relação entre a qualidade e a expansão da educação superior. Essa caracterização indica que o uso do Sinaes como política pública de Estado pode se constituir como instrumento de indução de maior qualidade à educação superior.

Nessa perspectiva, é importante considerar na análise dos cursos de Pedagogia, desde o caráter público da expansão nos Ifets orientados também para a oferta de licenciaturas, as baixas mensalidades praticadas pelas faculdades privadas até a oferta crescente da modalidade a distância.

Com esse caráter, a pesquisa versou sobre os três ciclos avaliativos do Sinaes e os impactos em relação à qualidade da educação superior. Conforme a Tabela 9, a Pedagogia apresentou um número maior de cursos participantes do Enade em 2008. Havia 891 IES com estudantes de Pedagogia participantes no Enade de 2005 (634 privadas e 257 públicas) e registraram-se 1.176 instituições em 2008 (854 privadas e 322 públicas). A maioria dessas IES fica situada na Região Sudeste, seguida da Região Sul, da Região Nordeste, da Região Centro-Oeste e da Região Norte (INEP, 2013).

**Tabela 9 – Número de cursos de Pedagogia participantes do Enade 2005, 2008 e 2011, segundo a categoria administrativa das IES, por região – Brasil (2012)**

Região	Geral			Pública			Privada		
	2005	2008	2011	2005	2008	2011	2005	2008	2011
<b>Ano/ Brasil</b>	891	1.176	1.149	257	322	324	634	854	825
<b>Norte</b>	72	85	67	36	41	41	36	44	26
<b>Nordeste</b>	135	237	218	86	129	125	49	108	113
<b>Sudeste</b>	390	503	517	42	51	50	348	452	467
<b>Sul</b>	180	220	229	41	52	36	139	168	183
<b>Centro-Oeste</b>	114	131	118	52	49	36	62	82	92

Fonte: MEC/Inep/Daes – 2005, 2008, 2011 (2012).

De acordo com a mesma fonte, percebe-se que não há muita variação do número de cursos de Pedagogia avaliados pelo Enade em 2005, 2008 e 2011 nas regiões, o que pode revelar uma acomodação do sistema e uma baixa expansão desses cursos. Mesmo naquelas com tendências distintas, os percentuais de participação dos cursos no Enade, se mantiveram: nas Regiões Norte e Nordeste, a oferta ocorreu majoritariamente pela via pública enquanto nas Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste preferencialmente pela via privada. Em 2011, a Região Norte reduziu potencialmente o

número de cursos com participação no Enade nas IES privadas, mantendo o mesmo número nas públicas, o que pode representar o movimento do sistema em razão da sustentabilidade da região.

Gatti e Barreto (2009) discutem que a urgência política de um sistema que reverta a situação de iniquidade de acesso à educação superior em prazo pequeno parece não se coadunar

[...] com o tempo requerido para que políticas desse porte e dessa envergadura tenham condições de se expandir com base no amadurecimento das experiências, na criação de respostas inovadoras a uma realidade nova e mutante a ser enfrentada e na montagem de uma infraestrutura permanente e sólida que assegure a qualidade dos serviços prestados (p. 112-113).

Analisadas as possíveis tendências da expansão do curso de Pedagogia, percebeu-se que, embora o seu crescimento ocorra em todas as regiões brasileiras e majoritariamente nas IES privadas, essas matrículas não são continuadas, dificultando o atendimento da demanda de formação de professores no país.

No estudo dos cursos de Pedagogia em fase de renovação de reconhecimento, essas tendências podem ser confirmadas, já que têm certa estabilidade na oferta, com garantia da sua permanência no sistema federal de ensino.<sup>147</sup> Para tanto, aprofundou-se a análise sobre os cursos, caracterizando a oferta a partir da participação nos ciclos avaliativos do Sinaes. A análise sobre os resultados alcançados nos diferentes instrumentos de avaliação (Enade, CPC e CC) em relação à trajetória dos cursos possibilitaram interpretar a realidade da área da Pedagogia no que se refere à política de expansão e sua relação com qualidade.

---

<sup>147</sup> Conforme o artigo 2º do Decreto nº 5.773, de 15 de maio de 2006, o sistema federal de ensino superior compreende as instituições federais de educação superior, as instituições de educação superior, criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação superior. As IES estaduais e municipais obedecem à regulamentação própria, emanada pelos Conselhos Estaduais de Educação.

Nesse sentido, o método de investigação deve demonstrar a veracidade do pensamento, pois o critério de verdade da teoria está no seu caráter prático. Dessa forma, o conhecimento produzido através da compreensão da totalidade do objeto investigado deve apresentar elementos que contribuam para a compreensão e a intervenção no real, efetivando, assim, o seu caráter prático. É através da articulação entre reflexão teórica e inserções empíricas que se é capaz de recolher a matéria em suas múltiplas dimensões (FRIGOTTO, 2001).

Diante desse contexto, mais uma vez, tornou-se fundamental, nesta pesquisa, identificar a presença da avaliação nos cursos de Pedagogia, na visão integral do processo, que tem início com o Enade. O CPC, na forma de indicador de qualidade, subsidia a avaliação *in loco* que resulta no CC do curso. Para esta análise foram consideradas as diversas formas de desenvolvimento do processo de avaliação e sua evolução histórica nas relações internas e externas do processo, para somente depois se expor as conclusões para auxiliar na consecução dos objetivos do estudo. Na análise dessas relações, Gadotti (2001) afirma que “a educação é um processo contraditório (unidade e oposição), uma totalidade de ação e reflexão, o ato educativo realiza-se numa tensão dialética liberdade e necessidade” (p. 79).

No que se refere à situação da área da Pedagogia, admite-se que houve um significativo aumento de cursos a partir de 2005. Esse aumento pode ser entendido no contexto da migração do curso Normal Superior para Pedagogia, atendendo à recomendação da Resolução CNE/CP n° 1/2006, que aprovou a DCN de Pedagogia.

A Tabela 10 traz informações gerais relativas aos cursos de Pedagogia, objeto desta pesquisa, por ano de início de funcionamento. Na análise das informações, verificou-se que do total de 33.265 novos cursos criados até 2003, apenas 10,3% eram de Pedagogia. Em 2004, quando teve início o Sinaes, esse percentual cresceu para 22,2% e, passados dez anos, tem-se um percentual de 14% de cursos novos de Pedagogia em relação ao total de outros cursos novos (INEP, 2012).

É possível argumentar que, em decorrência da norma que regia a formação de professores dos anos iniciais do ensino fundamental, havia uma evidente demanda por professores formados em curso Normal de nível médio, mesmo que essa formação fosse, à época, uma profissão de apoio ao magistério.

Embora se admitisse a formação do bacharel pedagogo e mais um ano complementar, para a segunda formação de licenciado, muitos profissionais pediam apostilamento de diploma de Pedagogia para ter acesso à formação de licenciado.<sup>148</sup>

Depois de 2008, tem-se uma queda na expansão dos cursos de Pedagogia, com percentuais em patamares mais reduzidos que chegam a menos de 1%, se comparados a criação de outros cursos. Esse fato pode ter sido ocasionado pela necessidade de uma conformação do sistema à transformação dos cursos Normal Superior em Pedagogia, conforme prescrito pela DCN de 2006.

**Tabela 10 – Expansão dos Cursos de Pedagogia – Brasil (2004-2012)**

Ano	Pedagogia		Outros Cursos		Total geral
	N	%	N	%	
<b>Até 2003</b>	5.474	10,3	27.791	89,7	33.265
<b>2004</b>	969	22,2	3.384	77,8	4.353
<b>2005</b>	430	11,1	3.465	88,9	3.895
<b>2006</b>	569	13	3.804	87	4.373
<b>2007</b>	593	15,3	3.274	84,7	3.867
<b>2008</b>	126	5,1	2.360	94,9	2.486
<b>2009</b>	45	2,1	2.076	97,9	2.121
<b>2010</b>	35	4,4	763	95,6	798
<b>2011</b>	16	3,1	502	96,9	518
<b>2012</b>	4	2	195	98	199
<b>Sem data</b>	24	0,8	2.842	99,2	2.866
<b>Total</b>	8.285	14,1	50.456	85,9	58.741

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

<sup>148</sup> As normas sobre o apostilamento de diploma de Pedagogia, no período estudado, são as seguintes: *i*) Parecer CNE/CES nº 360/2004–Aprecia a Indicação CNE/CES 3/2004, sobre apostilamento de diplomas do curso de Pedagogia, relativo ao direito de exercício do magistério nas séries iniciais do ensino fundamental; *ii*) Resolução CNE/CES nº 1/2005 –Estabelece normas para o apostilamento em diplomas de cursos de graduação em Pedagogia, para o direito ao exercício do magistério nos quatro anos iniciais do ensino fundamental; *iii*) Resolução CNE/CES nº 8/2006 –Altera dispositivo da Resolução CNE/CES nº 1/2005; *iv*) Resolução CNE/CES nº 2/2009–Alteração a Resolução CNE/CES nº 1/2005, modificada pela Resolução CNE/CES nº 8/2006; *v*) Parecer CNE/CES nº 23/2006 –Aprecia a Indicação CNE/CES nº 8/2005, que propõe a revisão da Resolução CNE/CES nº 1/2005; *v*) Resolução CNE/CES nº 8/2006 – Altera a Resolução CNE/CES nº 1/ 2005; *vi*) Parecer CNE/CES nº 141/2006 – Consulta sobre a situação dos alunos que ingressaram no curso de Pedagogia nos anos de 2004 e 2005, período anterior à Resolução CNE/CES nº 1/2005; *vii*) Parecer CNE/CES nº 171/2007 –Aprecia a Indicação CNE/CES nº 6/2007 e propõe o estabelecimento de normas para o apostilamento em diplomas de cursos de graduação em Pedagogia, para o direito ao exercício do magistério da Educação Infantil; *viii*) Parecer CNE/CES nº 81/2008 –Proposta de alteração da Resolução CNE/CES nº 9/2007; *ix*) Resolução CNE/CES nº 2/ 2008–Alteração da Resolução CNE/CES nº 9/2007; e *x*) Parecer CNE/CES nº 262/2008.

É importante registrar que ficam fora dessa análise 24 cursos que não informaram o ano do início de funcionamento, os quais representam 0,4% do total dos 8.285 cursos de Pedagogia criados no período.

O total de cursos criados no período (2004-2012) foi de 58.741. Deste total, a expansão dos cursos de Pedagogia teve a seguinte representação: 8.285 (14%). Nessa análise, o contexto das avaliações pelo Enade e pela avaliação *in loco* servem para acompanhar a expansão e garantir a qualidade dos cursos.

Na Tabela 11, discute-se a evolução dos cursos novos de Pedagogia, segundo a categoria administrativa das IES e o número de cursos participantes no Sinaes: Enade<sup>149</sup> e avaliação *in loco*, por ano. Verifica-se que, a partir de 2004, é crescente o número de cursos e IES participantes das avaliações do Sinaes. Sabendo-se que a sua realização segue o calendário dos ciclos avaliativos que têm início com o Enade, um curso de Pedagogia avaliado em 2005, 2008 e 2011, pode ter passado por processo de avaliação *in loco*, nos dois anos subseqüentes.

**Tabela 11 – Evolução do número de cursos avaliados pelo Enade e *in loco* – Brasil(2004-2012)**

Ano	Nº de cursos (acumulado)	Nº de cursos avaliados pelo Enade			Nº de cursos avaliados <i>in loco</i> (CC)		
		Privado	Público	Total	Privado	Público	Total
2004	6443	-	-	-	80	4	84
2005	6873	257	634	891	91	2	93
2006	7442	-	-	-	42	-	42
2007	8035	-	-	-	15	-	15
2008	8161	322	854	1.176	107	8	115
2009	8206	-	-	-	15	-	15
2010	8241	-	-	-	260	16	276
2011	8257	825	324	1149	276	45	321
2012	8285	-	-	-	52	6	58
<b>Total</b>	<b>8285</b>	<b>1.404</b>	<b>1.812</b>	<b>3.216</b>	<b>938</b>	<b>81</b>	<b>1.019</b>

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

<sup>149</sup> Antes de 2004, os cursos de Pedagogia foram submetidos à avaliação pelo Exame Nacional de Cursos (ENC) nos anos de 2001, 2002 e 2003. O número de cursos com estudantes concluintes e participantes do exame foram, respectivamente, 460, 561 e 705, demonstrando uma tendência de crescimento da participação dos cursos de Pedagogia na avaliação da educação superior.

Em 2005, participou do Enade um total de 891 cursos de Pedagogia. Em 2008 esse número de cursos aumentou para 1.176 e em 2011 foram 1.149 cursos. Considerando um total de 8.285 cursos de Pedagogia criados até 2012, a avaliação *in loco* aparece, de forma muito tímida, pois apenas 1.019 cursos foram avaliados, representando 12,3% dos cursos de Pedagogia ofertados no país. Essa realidade reduz o processo de avaliação a um único instrumento, o exame de desempenho dos estudantes.

A situação aponta para um paradoxo na implementação do Sinaes. De um lado, a orientação é de que todos os cursos devem ter avaliação *in loco*; por outro lado, o tamanho do sistema de educação superior impõe o uso de estratégias de dispensa de visita a fim de cumprir o propósito de avaliar os cursos em um período de três anos, estimado para o ciclo avaliativo. O imperativo que se coloca é que antes de não ter nenhum resultado de avaliação, melhor seria ter os indicadores de qualidade para subsidiar os atos regulatórios. Corroborando com essa ideia, Verhine (2008) diz que, embora imperfeitos na apreensão de resultados, os indicadores de qualidade

[...] são, certamente, melhores do que nada. É melhor ter alguns resultados do que nenhum deles. Mas as limitações de tais resultados têm que ser conhecidas e, ademais, eles nunca deveriam ser tomados como a única medida de qualidade. É somente combinando-os com outros indicadores, inclusive os que tratam de insumos, frequentemente melhor mensuráveis através de visitas “*in loco*”, que podemos avaliar a “qualidade” de cursos de graduação e, por extensão, das instituições brasileiras de educação superior.

O Sinaes pressupõe ultrapassar a visão quantitativa e buscar o sentido amplo do projeto educacional valorizando a qualidade da formação na área avaliada e não a competitividade e o sucesso individual. Nesse sentido, os indicadores de qualidade somente têm sentido para a regulação, se houver simultaneamente uma análise do contexto em que o processo educacional se desenvolve, com possibilidades de conhecer as especificidades dos cursos e IES. Essa é a grande crítica dos indicadores de qualidade quando utilizados descontextualizados dos demais instrumentos de avaliação do Sinaes.

Ao analisar a Tabela 12, que trata dos conceitos Enade obtidos pelos cursos de Pedagogia, tem-se que nos anos de 2005, 2008 e 2011, respectivamente, 100, 229 e 269 cursos com resultados 1 e 2 (insatisfatório). Considerando que em 2008, com o advento

do CPC, houve dispensa de avaliação *in loco* para os cursos com resultados 3, 4 ou 5 (satisfatório), os cursos com conceitos Enade 1 e 2, acrescidos dos cursos Sem Conceito (SC), 231 e 16 foram obrigatoriamente submetidos à visita de avaliação. Note-se que em 2009, após a divulgação do resultado do Conceito Enade, todos os cursos de Pedagogia com resultado insatisfatório foram submetidos a processo de supervisão. Em 2012, a Seres, por meio do Despacho nº 205, de 5 de dezembro de 2013,<sup>150</sup> estabeleceu Protocolo de Compromisso (PC) com todos os cursos que tiveram curso com CPC insatisfatório em 2011.

**Tabela 12 – Conceitos dos Cursos de Pedagogia no Enade 2005, 2008, 2011 – Brasil (2012)**

Conceitos	2005	2008	2011
<b>1</b>	13	28	34
<b>2</b>	87	201	235
<b>3</b>	373	441	470
<b>4</b>	160	239	209
<b>5</b>	12	36	30
<b>SC</b>	246	231	16
<b>Total Geral</b>	<b>891</b>	<b>1176</b>	<b>994</b>

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

Destaca-se que as avaliações *in loco* foram realizadas majoritariamente nas IES privadas, ocorrendo no período de 2004 a 2012 apenas 81 visitas em cursos de Pedagogia de IES públicas e 938 visitas em cursos de IES privadas. Considerando que o número de avaliações realizadas é bem inferior ao número de atos regulatórios (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento) em andamento, pode-se inferir que as visitas estão ocorrendo muito mais em virtude da expansão para os atos de autorização e reconhecimento do que para o ato de renovação de reconhecimento em que se aplicam os critérios de dispensa de visita a partir dos resultados dos ciclos avaliativos do Sinaes.

<sup>150</sup> O Despacho nº 205, de 5 de dezembro de 2013, acolhe a Nota Técnica 786/2013/Direg/Seres/MEC, que sistematiza parâmetros e procedimentos para a Renovação de Reconhecimento de Cursos, tomando por base os resultados do ciclo avaliativo 2012, divulgado por meio do Conceito Preliminar de Curso –CPC 2012, em conformidade com o Decreto Federal nº 5.773, de 9 de maio de 2006, e suas alterações, e a Portaria MEC nº 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010.

As propostas de avaliação têm caráter formativo, visando ao aperfeiçoamento da comunidade acadêmica e da instituição como um todo. O alcance de elevados patamares de qualidade institucional e educacional advém da necessária mudança e inovação nas IES, cuja premência recai no exercício da avaliação institucional como forma de elaborar um diagnóstico que retrate as potencialidades e fragilidades de cada curso, departamento, unidade nos níveis micro e macro institucionais (LEITE, 2005).

Essa abrangência da avaliação é garantida por meio do relatório de avaliação *in loco*, que segundo o Sinaes deveria ocorrer em tempos e momentos regulares para orientar a melhoria da qualidade.

Entretanto, de fato, pode estar havendo certo atraso para avaliar os cursos em fase de renovação de reconhecimento. E justamente os cursos que por terem obtido um CPC insatisfatório deveriam se submeter à avaliação *in loco*. A instalação do calendário regulatório<sup>151</sup> pelo MEC parece ser uma iniciativa para ordenar a análise dos processos e implica o estabelecimento de um fluxo processual que atenda às prerrogativas do Sinaes.

Na Tabela 13, analisa-se que a expansão dos cursos de Pedagogia no período de 2004 a 2012 ocorreu de forma acelerada no setor privado, apresentando taxas de crescimento anual que chegam 100%. No âmbito estadual, verificam-se muitas variações de número de cursos de Pedagogia, com taxas de crescimento de 82,1% em 2004. Na esfera municipal, a expansão ficou próxima de 1%. É importante lembrar sobre a autonomia dos Estados para a criação dos cursos. Em termos de quantidade, os cursos de Pedagogia na esfera pública são ofertados majoritariamente pelos Estados, depois pela esfera federal e alguns ainda pela rede municipal. Nos últimos anos (2009-2012), destaca-se a tendência de crescimento dos cursos de Pedagogia exclusivamente pela rede privada de educação superior.

A distribuição dos cursos de graduação segundo a categoria administrativa desenha o perfil da sua oferta. Os de Pedagogia constituem a maioria dos cursos entre as licenciaturas e 52% deles são oferecidos por instituições privadas, segundo o Censo da Educação Superior (INEP, 2012). As características predominantes da expansão dos

---

<sup>151</sup> Portaria Normativa nº1, de 2 de janeiro de 2014, estabelece o Calendário 2014 de abertura do protocolo de ingresso de processos regulatórios no sistema e-MEC (BRASIL, 2014).

cursos de licenciatura acompanham as tendências gerais de expansão da educação superior no país, que experimentam um acelerado processo de transnacionalização das instituições. Daí resulta grande desequilíbrio entre o crescimento do setor educacional privado sem fins lucrativos e o setor privado, que, operando com empresas de capital aberto, não precisam apresentar o desempenho e a qualidade das demais empresas do tipo para atrair investidores, dado o grande potencial de expansão do mercado educacional e a baixa competitividade que ele exige (SGUISSARDI, 2013).

A transformação das instituições de educação superior privadas em grandes empresas é fator que se destaca na expansão dos cursos em diferentes estados e regiões do país; entretanto, essa ampliação da oferta deveria ter sido acompanhada da necessária qualidade que oportunizasse o desenvolvimento efetivo da capacidade de produção de conhecimentos na área. O crescimento dos cursos de Pedagogia particularmente evidencia essa tendência de forma acentuada.

**Tabela 13 – Número de cursos de Pedagogia, segundo a Categoria Administrativa– Brasil (2003-2012)**

Ano	Estadual		Municipal		Federal		Privado		Total geral		Total cumulativo
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
<b>2003</b>	111	35,5	6	1,9	3	1	193	61,7	313	100	5.474
<b>2004</b>	796	82,1	2	0,2	28	2,9	143	14,8	969	100	6.443
<b>2005</b>	189	44	1	0,2	20	4,7	220	51,2	430	100	6.873
<b>2006</b>	378	66,4	4	0,7	18	3,2	169	29,7	569	100	7.442
<b>2007</b>	352	59,4	1	0,2	36	6,1	204	34,4	593	100	8.035
<b>2008</b>	52	41,3	1	0,8	4	3,2	69	54,8	126	100	8.161
<b>2009</b>	0	0	0	0	3	6,7	42	93,3	45	100	8.206
<b>2010</b>	0	0	0	0	0	0	35	100	35	100	8.241
<b>2011</b>	0	0	0	0	0	0	16	100	16	100	8.257
<b>2012</b>	0	0	0	0	0	0	4	100	4	100	8.261
<b>Sem data</b>	0	0	0	0	0	0	24	100	24	100	8.285
<b>Total geral</b>	<b>5.080</b>	<b>61,3</b>	<b>66</b>	<b>0,8</b>	<b>299</b>	<b>3,6</b>	<b>2.840</b>	<b>34,3</b>	<b>8.285</b>	<b>100</b>	<b>8.285</b>

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

O desafio é superar uma histórica contradição. Enquanto professores, sobretudo, os formados em nível médio, são questionados pela fragilidade da formação para ensinar nas etapas da educação básica (educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental), os professores especialistas dos anos finais (formados nas licenciaturas) vivem o contrário: dominam o ensino específico nas respectivas áreas de formação, mas têm reduzido domínio na interdisciplinaridade.

A exigência de concluir um curso de graduação (Pedagogia) para lecionar na educação básica e a criação dos Institutos Superiores de Educação para a oferta do curso Normal Superior tiveram a intenção de qualificar a formação docente com a integração dos fundamentos da educação, conteúdos específicos e a prática. A determinação de migração da formação docente para o nível superior, trazida pela LDBEN,<sup>152</sup> parece ter trazido poucas contribuições para a expansão. Impulsionado pela demanda da educação básica, o número de cursos de Pedagogia aumentou até 2007 e reduziu o crescimento a partir de 2008.

A Tabela 14 mostra o total de cursos de Pedagogia criados por ano e a situação da oferta nos sistemas de ensino. No período de 2004 a 2012, do total de 8.285 cursos cadastrados, 233 foram extintos, 967 estiveram com *status* de “em extinção” e 1.611 em atividade. Em 2006 e 2007, com o advento da publicação das DCN de Pedagogia, que terminaram com os Cursos Normal Superior, registram-se, respectivamente, 313 e 270 cursos em extinção. Esse fato pode estar ligado à migração de cursos para a Pedagogia, como ressaltado anteriormente.

---

<sup>152</sup> O artigo 62 da LDBEN estabelece que a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, oferecida em nível médio, na modalidade Normal (BRASIL, 1996).

**Tabela 14 – Situação dos cursos de Pedagogia, segundo o ano de ingresso no sistema federal de ensino – Brasil (2004-2012)**

Ano	Em atividade	Em extinção	Extinto	Total geral	Total cumulativo
2004	731	151	87	969	6.443
2005	185	205	40	430	6.873
2006	203	313	53	569	7.442
2007	308	270	15	593	8.035
2008	96	24	6	126	8.161
2009	37	3	5	45	8.206
2010	11	0	24	35	8.241
2011	16	0	0	16	8.257
2012	4	0	0	4	8.261
Sem data	20	1	3	24	8.285
<b>Total</b>	<b>1611</b>	<b>967</b>	<b>233</b>	<b>2811</b>	<b>8.285</b>

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

A seguir, analisam-se os registros do Conceito de Curso (CC), resultante da avaliação *in loco* nos cursos de Pedagogia. Em razão da autonomia federativa, os cursos de Pedagogia avaliados, conforme Tabela 15, são em sua maioria da rede privada. As redes públicas estaduais e municipais tendem a fazer a opção de avaliação pelo Enade, mas mantêm seus próprios processos de avaliação externa. Assim, considerando a ausência do acordo de cooperação, as IES integrantes dos sistemas estaduais e do Distrito Federal têm se submetido ao processo de avaliação pelo sistema nacional voluntariamente. Registra-se, no período de 2004 a 2012, um total de 938 avaliações realizadas nos cursos de Pedagogia de IES privadas, 82 avaliações em cursos de IES federais, duas avaliações em cursos de IES municipais e nenhuma avaliação *in loco* realizada em IES estadual.

**Tabela 15 – Distribuição do CC dos cursos de Pedagogia, por Categoria Administrativa Brasil (2004-2012)**

Ano	Municipal	Federal	Privado	Total geral
2004	-	4	80	84
2005	-	2	91	93
2006	-	-	42	42
2007	-	-	15	15
2008	-	8	107	115
2009	-	-	15	15
2010	-	16	260	276
2011	2	46	276	324
2012	-	6	52	58
<b>Total</b>	2	82	938	1022

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

Na Tabela 16, observamos o desempenho dos cursos de Pedagogia no Conceito Preliminar de Curso (CPC), indicador de qualidade criado em 2008 para servir de referência ao processo de avaliação do Sinaes. O CPC é constituído por insumos da avaliação do Enade, da organização didático-pedagógica e da infraestrutura dos cursos a partir dos questionários do estudante do Enade e das informações de docentes (titulação e regime de trabalho) extraídas do Censo da Educação Superior/Inep, referente ao ano da aplicação do Enade. Sobre essa avaliação, Dias Sobrinho (1996) destaca que

[...] indicadores quantitativos promovem um balanço das dimensões mais visíveis e facilmente descritíveis, a respeito de medidas físicas, como área construída, titulação de professores, descrição do corpo docente, discente e servidores, relação dos servidores, dos produtos, das formaturas, volume de insumos, expressões numéricas supostamente representando qualidades, como no caso de número de citações, muitas vezes permitindo o estabelecimento de “*ranking*” de instituições, com sérios efeitos nas políticas de alocação (ou “desalocação”?) de financiamento e como organizador social de estudantes e profissionais (p. 7).

A proposta do Sinaes é de avaliação com o objetivo de melhoria da qualidade. Em contraponto, os indicadores de qualidade representam uma limitação real de uso dos seus resultados para a tomada de decisão pela gestão. O modelo de indicadores se aproxima mais do uso da avaliação como forma de classificar os cursos e IES,

modificando os objetivos reais da avaliação. O impacto dos indicadores de qualidade nos cursos de Pedagogia não é diferente.

A divulgação do CPC dos cursos de Pedagogia em 2009 e 2012 abrangeu um total de 1.176 e 883 cursos de Pedagogia avaliados em 2008 e 2011, respectivamente. Em 2008, dos 854 cursos avaliados da rede privada, 391 (33,2%) tiveram resultado satisfatório, 182 (15,4%) resultado insatisfatório e 281(32,9%) ficaram Sem Conceito. Em 2011, foram divulgados os CPCs de 656 cursos de Pedagogia de IES privada, 488 (74,4%) satisfatórios, 76 (11,6%) insatisfatórios e 92 (14%) SC.

A rede pública de educação superior em 2008 teve 320 cursos de Pedagogia com CPC divulgado. Destes, 50 (15,6%) obtiveram resultados insatisfatórios e 138 (43,1%) satisfatórios, e ainda, 132 (41,2%) ficaram Sem Conceito (SC). Em 2011, foram divulgados os CPC de 227 cursos de Pedagogia da rede privada de educação superior e, destes, 160 (70,5%) foram satisfatórios, 28 (12,3%) insatisfatórios e 39 (17,2%) SC.

**Tabela 16 – Distribuição do CPC dos cursos de Pedagogia por Categoria Administrativa– Brasil (2008-2011)**

<b>CPC 2008</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>	<b>Total geral</b>
<b>1</b>	4	4	8
<b>2</b>	46	178	226
<b>3</b>	84	325	409
<b>4</b>	44	65	109
<b>5</b>	10	1	11
<b>SC</b>	132	281	413
<b>Total geral</b>	<b>320</b>	<b>854</b>	<b>1176</b>
<b>CPC 2011</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>	<b>Total geral</b>
<b>1</b>	3	3	6
<b>2</b>	25	73	98
<b>3</b>	91	327	418
<b>4</b>	66	148	214
<b>5</b>	3	13	16
<b>SC</b>	39	92	131
<b>Total geral</b>	<b>227</b>	<b>656</b>	<b>883</b>

Fonte:MEC/Inep/Daes (2013).

Para melhor caracterização dos cursos de Pedagogia, analisaram-se também a situação nacional, a região geográfica e a categoria administrativa. Conforme a Tabela 17, do total de 8.285 cursos de Pedagogia, a Região Nordeste é a que tem o maior número de cursos (5.106), correspondendo a 61,6%, sendo que destes, 4.747 (93%) são da rede estadual de educação superior. A Região Sudeste tem 1.876 (22,6%) cursos, 1.604 (85,5%) ofertados pela rede privada de educação superior. A Região Sul tem 637 (7,7%) cursos e destes, 486 (76,3%) estão na rede privada. A Região Centro-Oeste tem 408 (4,9%) cursos, sendo que a maior parte deles, 308 (75,5%), está na rede privada. Por último, a Região Norte representa um total de 258 (3,1%) cursos e é a região que tem a situação mais equilibrada de oferta por categoria administrativa. Do total de cursos da região, 145 (56,2%) são da rede privada, 113 (43,8) cursos da esfera pública.

**Tabela 17 – Número de cursos de Pedagogia, segundo a região geográfica e categoria administrativa – Brasil (2003-2012)**

Ano	Centro-Oeste			Nordeste			Norte			Sudeste			Sul			Total Geral
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Publico	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	
2003	75	189	264	3070	144	3.214	93	90	183	221	1141	1362	101	350	451	5474
2004	7	10	17	790	25	815	7	7	14	11	81	92	11	20	31	969
2005	13	51	64	169	56	225	3	15	18	12	71	83	13	27	40	430
2006	0	19	19	383	20	403	4	7	11	7	94	101	6	29	35	569
2007	0	16	16	350	25	375	3	12	15	17	100	117	19	51	70	593
2008	4	5	9	47	9	56	3	4	7	2	50	52	1	1	2	126
2009	1	8	9	0	7	7	0	6	6	2	20	22	0	1	1	45
2010	0	6	6	0	3	3	0	0	0	0	26	26	0	0	0	35
2011	0	2	2	0	2	2	0	3	3	0	6	6	0	3	3	16
2012	0	1	1	0	2	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0	4
SD	0	1	1	0	4	4	0	1	1	0	14	14	0	4	4	24
<b>T</b>	<b>100</b>	<b>308</b>	<b>408</b>	<b>4.809</b>	<b>297</b>	<b>5.106</b>	<b>113</b>	<b>145</b>	<b>258</b>	<b>272</b>	<b>1.604</b>	<b>1.876</b>	<b>151</b>	<b>486</b>	<b>637</b>	<b>8.285</b>

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

Nesse cenário, a Região Nordeste se diferencia pela centralização da oferta dos cursos de Pedagogia na rede pública estadual, de todas as demais regiões, com maior número de cursos ofertados pela rede privada de educação superior. É importante ressaltar que a partir de 2009 é bastante reduzida a expansão dos cursos de Pedagogia, com tendência de queda em todas as regiões brasileiras. É significativo que quando ocorre a criação de novos cursos, em qualquer região do país, ocorre pela via privada de educação superior.

Ainda sobre a expansão dos cursos de Pedagogia é importante registrar que o crescimento foi expressivo nas Regiões Nordeste e Sudeste. Conforme a Tabela 18, a Região Nordeste apresentou em 2004 a maior taxa de expansão do período, com 84,1%. A Região Sudeste alcançou em 2010 uma taxa de expansão de 74%. A Região Sul apresentou percentuais de evolução do número de cursos de Pedagogia mais constantes, com menos de 12% em todos os anos pesquisados. A Região Centro-Oeste, revelou a maior taxa de expansão em 2009, com 20% e menos de 15% em todos os demais anos. A Região Norte apresentou em todos os anos uma taxa de expansão inferior a 10% e apenas em 2009 uma taxa de 13,3%.

Notadamente, a Região Nordeste teve destacado percentual de criação de novos cursos, seguida das Regiões Sudeste e Sul. As Regiões Centro-Oeste e Norte também apresentaram evolução no número de cursos, porém de forma mais lenta que as demais regiões. Esse fato pode indicar o não atendimento a uma demanda regional de cursos de Pedagogia, devido às dificuldades de cumprimento das exigências da avaliação para a constituição de um curso de qualidade. Um dos fatores limitadores da expansão de novos cursos pode estar relacionado ao reduzido número de professores com titulação em algumas regiões do país.

**Tabela 18 – Percentuais da expansão de cursos de Pedagogia, segundo a região geográfica – Brasil (2004-2012)**

Ano	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
2004	1,8	84,1	1,4	9,5	3,2	969
2005	14,9	52,3	4,2	19,3	9,3	430
2006	3,3	70,8	1,9	17,8	6,2	569
2007	2,7	63,2	2,5	19,7	11,8	593
2008	7,1	44,4	5,6	41,3	1,6	126
2009	20	15,6	13,3	48,9	2,2	45
2010	17,1	8,6	0	74,3	0	35
2011	12,5	12,5	18,7	37,6	18,7	16
2012	25	50	0	25	0	4

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

O conceito de autonomia universitária<sup>153</sup> é amplo, sendo um preceito fundamental para o pleno exercício das prerrogativas e funções sociais das universidades. Assim, a autonomia é um privilégio das instituições organizadas como universidades e centros universitários. Portanto, as faculdades estão subordinadas a leis específicas e restritivas de ações, necessitando de autorização prévia para criar ou extinguir cursos, por exemplo.

Segundo Durham (2003), a universidade goza de autonomia para executar as

[...] atividades que lhes são próprias, e que não são realizadas para seu exclusivo interesse, mas constituem um serviço que presta à sociedade. Como consequência, o reconhecimento da autonomia não exime as instâncias públicas mais amplas da verificação da prestação efetiva destes serviços (p. 277).

Esta reflexão conduz à interpretação de uma liberdade para fazer, mas nos limites de fazer com qualidade e, nesse sentido, a avaliação deve assegurar que essas IES cumpram suas funções de modo compatível com a autonomia que lhes foi assegurada.

<sup>153</sup> A autonomia se revela uma conquista das universidades públicas, estando garantida no artigo 207 da CF/1988, que estabelece que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e que obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988).

A autonomia seria, então, um elemento facilitador da expansão, tendo em vista que a IES (universidades e centros universitários) pode apenas informar a criação de um novo curso e estará dispensada da visita de avaliação para fins de autorização do funcionamento. Entretanto, mesmo contemplada na CF/1988, a autonomia passou a ser apenas uma norma legal, permanecendo as universidades com autonomia restritiva. O tema, recorrente nos movimentos de docentes, é premissa básica das propostas de reforma da educação superior brasileira. A LDBEN/1996 trouxe inovações pedagógicas como a criação de universidades por campo de saber, reorganização da universidade e criação de cursos à distância. Para garantir a qualidade o Sinaes tem, entre outras finalidades, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, “por meio da afirmação da autonomia e da identidade institucional” (BRASIL, 1988, 1996, 2004).

Para analisar o impacto da autonomia universitária na expansão dos cursos de Pedagogia, a Tabela 19 apresenta o número de cursos de IES com e sem autonomia, por região brasileira. Constatou-se que o número de cursos de Pedagogia sempre é maior em IES com autonomia (centros universitários e universidades) do que em IES sem autonomia (faculdades).

No período de 2004 a 2012, registravam-se 8.285 novos cursos de Pedagogia. Dos 5.106 cursos da Região Nordeste, 4.836 (94,7%) foram criados por prerrogativa de autonomia das IES. Na Região Sudeste, dos 1.876 cursos de Pedagogia, foram criados com autonomia 1.152 (61,4%). A Região Sul figurava com 637 cursos de Pedagogia, sendo que 437 (68,6%) criados por autonomia institucional. A Região Centro-Oeste tinha 408 cursos e 225 (55,1%) em IES com autonomia. Já a Região Norte contava com 258 cursos de Pedagogia e 150 (58,1%) em IES com autonomia.

O percentual de cursos de Pedagogia ofertados por IES com autonomia apresenta uma pequena variação de 55% a 68% nas Regiões Centro-Oeste, Norte, Sudeste, Sul. O impacto da autonomia na Região Nordeste se deu com a expansão de 94% dos cursos. Entretanto, cabe lembrar a competência atribuída à rede estadual, já que a maioria dos cursos de Pedagogia da Região Nordeste é da esfera pública estadual.

**Tabela 19 – Número de cursos de Pedagogia, segundo a região geográfica e categoria administrativa – Brasil (2003-2012)**

Ano	Centro-Oeste			Nordeste			Norte			Sudeste			Sul			Total geral
	Faculdade	IES autônomas	Total	Faculdade	IES autônomas	Total	Faculdade	IES autônomas	Total	Faculdade	IES autônomas	Total	Faculdade	IES autônomas	Total	
<b>Até 2003</b>	115	149	264	126	3088	3.214	58	125	183	473	889	1362	135	316	451	5.474
<b>2004</b>	8	9	17	23	792	815	5	9	14	7	85	92	3	28	31	969
<b>2005</b>	15	49	64	55	170	225	15	3	18	38	45	83	26	14	40	430
<b>2006</b>	17	2	19	18	385	403	9	2	11	56	45	101	18	17	35	569
<b>2007</b>	10	6	16	21	354	375	9	6	15	67	50	117	39	31	70	593
<b>2008</b>	3	6	9	9	47	56	2	5	7	23	29	52	2	0	2	126
<b>2009</b>	8	1	9	7	0	7	6	0	6	19	3	22	0	1	1	45
<b>2010</b>	3	3	6	3	0	3	0	0	0	22	4	26	0	0	0	35
<b>2011</b>	2	0	2	2	0	2	3	0	3	6	0	6	3	0	3	16
<b>2012</b>	1	0	1	2	0	2	0	0	0	1	0	1	0	0	0	4
<b>S/R</b>	1	0	1	4	0	4	1	0	1	12	2	14	4	0	4	24
<b>Total</b>	<b>183</b>	<b>225</b>	<b>408</b>	<b>270</b>	<b>4.836</b>	<b>5.106</b>	<b>108</b>	<b>150</b>	<b>258</b>	<b>724</b>	<b>1.152</b>	<b>1.876</b>	<b>230</b>	<b>407</b>	<b>637</b>	<b>8.285</b>

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

SR – Sem registro

A Tabela 20 apresenta a distribuição geográfica do número de cursos de Pedagogia avaliados *in loco*, por categoria administrativa, a partir de 2004. Dos cursos avaliados até 2012, 1.022 eram da rede privada de educação superior. A Região Sudeste figurou com 461 cursos avaliados (45,1%), expressando o maior número de avaliações realizadas. Desse total, 442 cursos (95,9%) pertenciam à rede privada de educação superior. A Região Sul registrou 171 cursos de Pedagogia avaliados (16,7%) e 150 (87,7%) da rede privada. A Região Nordeste tinha 180 cursos avaliados (17,6%), sendo 156 (86,7%) vinculados à rede privada. A Região Centro-Oeste contou com 121 (11,8%) cursos de Pedagogia avaliados e 112 (92,6%) eram da rede privada. A Região Norte contou com 89 cursos (8,7%) avaliados e apenas 11 (12,3%) eram da rede pública. Destaca-se que nos anos de 2010, 2011 e 2012 aumentou significativamente o número de cursos avaliados. Em três anos, foram avaliados 64,4% do total de 1.022 cursos avaliados de 2004 a 2012.

É importante lembrar que não há ocorrência de CC para IES dos Sistemas Estaduais ou Municipais devido a não participação desses cursos na avaliação *in loco* do

Sinaes. Esse fato faz com os conceitos obtidos pela avaliação conduzida pelos conselhos estaduais fiquem restritos àquela instância regulatória. O e-MEC registra apenas os CCs dos cursos do sistema federal de ensino. Ressalvada a Região Sudeste, na qual se verifica ocorrência de CC para curso de IES municipal, no ano de 2011, provavelmente devido à migração das IES para o sistema federal de ensino, para cumprimento de medida de inconstitucionalidade (ADIN).<sup>154</sup>

**Tabela 20 – Distribuição geográfica do quantitativo de CC atribuído aos cursos de Pedagogia por categoria administrativa - Brasil (2004-2012)**

Ano	Centro-Oeste			Nordeste			Norte			Sudeste				Sul			Total geral
	Federal	Privado	Total	Federal	Privado	Total	Federal	Privado	Total	Federal	Municipal	Privado	Total	Federal	Privado	Total	
2004	1	7	8	0	6	6	0	7	7	3	0	51	54	0	9	9	84
2005	0	14	14	1	12	13	0	8	8	1	0	36	37	0	21	21	93
2006	0	2	2	0	6	6	0	2	2	0	0	23	23	0	9	9	42
2007	0	0	0	0	7	7	0	0	0	0	0	7	7	0	1	1	15
2008	0	15	15	6	18	24	0	8	8	0	0	50	50	2	16	18	115
2009	0	2	2	0	4	4	0	1	1	0	0	5	5	0	3	3	15
2010	1	32	33	6	48	54	1	22	23	8	0	113	121	0	45	45	276
2011	6	36	42	8	49	57	8	25	33	5	2	127	134	19	39	58	324
2012	1	4	5	3	6	9	2	5	7	0	0	30	30	0	7	7	58
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>112</b>	<b>121</b>	<b>24</b>	<b>156</b>	<b>180</b>	<b>11</b>	<b>78</b>	<b>89</b>	<b>17</b>	<b>2</b>	<b>442</b>	<b>461</b>	<b>21</b>	<b>150</b>	<b>171</b>	<b>1022</b>

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

A prerrogativa de autonomia conferida às universidades e aos centros universitários no sistema federal de ensino concede o benefício de dispensa da avaliação *in loco* para fins de autorização dos cursos, sendo obrigatória a avaliação para o ato de reconhecimento e para os cursos com CPC insatisfatório na fase de renovação de reconhecimento. Portanto, na Tabela 21, o número de cursos que tiveram CC de 2004 a 2012 é menor nas IES com autonomia, embora o IGC tenha se constituído como um importante indicador que orienta a prerrogativa de autonomia também para as

<sup>154</sup> O Edital Seres/MEC nº 1, de 14 de agosto de 2012, regulamenta os procedimentos do “regime de migração de sistemas”, necessários ao cumprimento da legislação nacional pertinente, definindo a forma como as instituições de educação superior preponderantemente mantidas e/ou geridas pela iniciativa privada, atualmente sob o poder regulatório dos sistemas estaduais de ensino, serão submetidas ao regramento federal, observando-se as disposições dos artigos 9º e 16 da Lei 9.394/1996 (BRASIL, 2011).

faculdades. As IES estaduais têm autonomia em relação ao sistema federal de ensino, por estarem sob a gestão da Unidade Federativa.

Dos 1.022 cursos avaliados (CC) no período de oito anos desde 2004, 70,5% foram cursos avaliados de IES sem autonomia: 13,9% na Região Nordeste, 8,8% na Região Centro-Oeste, 6,4% na Região Norte, 31,3% na Região Sudeste e 10,1% na Região Sul.

**Tabela 21 – Distribuição geográfica do CC atribuído aos cursos de Pedagogia, por organização acadêmica – Brasil (2004-2012)**

Ano	Centro-Oeste			Nordeste			Norte			Sudeste			Sul			Total geral
	Faculdade	IES autônomas	Total	Faculdade	IES autônomas	Total	Faculdade	IES autônomas	Total	Faculdade	IES autônomas	Total	Faculdade	IES autônomas	Total	
<b>2004</b>	4	4	<b>8</b>	4	2	<b>6</b>	2	5	<b>7</b>	31	23	<b>54</b>	2	7	<b>9</b>	<b>84</b>
<b>2005</b>	13	1	<b>14</b>	12	1	<b>13</b>	8	0	<b>8</b>	23	14	<b>37</b>	7	14	<b>21</b>	<b>93</b>
<b>2006</b>	2	0	<b>2</b>	5	1	<b>6</b>	1	1	<b>2</b>	14	9	<b>23</b>	4	5	<b>9</b>	<b>42</b>
<b>2007</b>	0	0	<b>0</b>	5	2	<b>7</b>	0	0	<b>0</b>	6	1	<b>7</b>	1	0	<b>1</b>	<b>15</b>
<b>2008</b>	8	7	<b>15</b>	16	8	<b>24</b>	8	0	<b>8</b>	42	8	<b>50</b>	9	9	<b>18</b>	<b>115</b>
<b>2009</b>	2	0	<b>2</b>	4	0	<b>4</b>	1	0	<b>1</b>	5	0	<b>5</b>	3	0	<b>3</b>	<b>15</b>
<b>2010</b>	27	6	<b>33</b>	42	12	<b>54</b>	18	5	<b>23</b>	81	40	<b>121</b>	35	10	<b>45</b>	<b>276</b>
<b>2011</b>	31	11	<b>42</b>	49	8	<b>57</b>	22	11	<b>33</b>	96	38	<b>134</b>	37	21	<b>58</b>	<b>324</b>
<b>2012</b>	3	2	<b>5</b>	6	3	<b>9</b>	5	2	<b>7</b>	22	8	<b>30</b>	5	2	<b>7</b>	<b>58</b>
<b>Total</b>	<b>90</b>	<b>31</b>	<b>121</b>	<b>143</b>	<b>37</b>	<b>180</b>	<b>65</b>	<b>24</b>	<b>89</b>	<b>320</b>	<b>141</b>	<b>461</b>	<b>103</b>	<b>68</b>	<b>171</b>	<b>1022</b>

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

Em relação ao número de cursos de Pedagogia, destaca-se que o CC é inexpressivo no período analisado, para que seja utilizado como subsídio à regulação. Quanto à participação dos cursos no Enade e no CPC, observa-se o significativo aumento no número de cursos avaliados a cada ciclo avaliativo do Sinaes, provavelmente decorrente da obrigatoriedade legal do Enade para os cursos com estudantes concluintes.

Nesse sentido, o Enade pressupõe continuidade do processo de avaliação do desempenho de estudantes. Entretanto, a partir de 2008, os resultados do Enade ganharam visibilidade por se constituírem um insumo do CPC, impactando o processo

de avaliação *in loco* pelo uso da orientação de dispensa da visita de avaliação dos cursos que apresentam resultado satisfatório (3, 4 e 5).

O CPC vem sofrendo alterações. No começo em 2008, foi composto de seis indicadores e atualmente é composto de oito insumos com pesos diferenciados. É limitado pela ausência de dados que representem as dimensões organização pedagógica, corpo docente e infraestrutura de um curso, como ocorre no instrumento de avaliação *in loco*.

O dilema que se enfrenta é a abrangência do processo avaliativo e o redimensionamento da capacidade estatal instalada para visitar todos os cursos oferecidos no país. Entretanto, seria inadmissível considerar apenas o resultado do conceito Enade para avaliar a qualidade curso, transgredindo os princípios e as diretrizes enfatizadas na proposição do Sinaes.

### 3.5. CONCLUSÃO

O compromisso da avaliação é o de fazer com que os atores envolvidos participem e se responsabilizem por significados e interpretações da realidade. Para tanto, conhecer o processo avaliativo, levantar e organizar os dados contidos nos documentos oficiais e internos e contribuir com a melhoria da qualidade é essencial e amplia a confiabilidade do processo. No que diz respeito à formação docente para atuar na educação básica, a qualidade dos cursos de Pedagogia pressupõe superar dificuldades, como o movimento de procura inicial da carreira, as características da profissão, bem como a permanência na atividade. Não se trata de alienação e/ou de simples acomodação com a situação da profissão, mas um trabalho de gestão, reestruturação de programas para o atendimento às expectativas da demanda de formação docente em consonância com as DCN e a valorização profissional.

Conforme Gatti e Barreto (2009), as novas condições de trabalho docente exigem dos professores mais do que competências no ato de ensinar;

[...] exigem qualidades e atitudes pessoais como interesse, paixão, paciência, vontade, convicções, criatividade e outras não passíveis de ser padronizadas, tampouco desenvolvidas em cursos e capacitações formais. Nessas condições é a pessoa do professor, com seu modo de ser, conviver, interpretar o mundo que passa a estar envolvida na qualidade do trabalho e não apenas o cumprimento de uma função definida no nível sistêmico (p. 232)

Visando aprofundar o conhecimento específico sobre os cursos de Pedagogia selecionados para esta pesquisa, foi realizado neste capítulo um levantamento histórico dos processos avaliativos do Sinaes. Com essa análise, buscou-se identificar possíveis discontinuidades de oferta na trajetória dos cursos. Essas discontinuidades podem estar relacionadas a diferentes fatores, tais como: *i*) à concepção de avaliação dos atores institucionais; e *ii*) ao uso ou o não uso dos resultados da avaliação pela gestão da IES e do Estado. O objetivo desta análise, portanto, foi debater o sentido amplo da avaliação para os cursos de Pedagogia, se para regular a qualidade e/ou para induzir à qualidade.

Em uma análise sistêmica da qualidade dos cursos de Pedagogia, pode-se dizer que existem influências decorrentes dos processos de avaliações *in loco* (CC). Entretanto, embora com resultados qualitativos, o CC é pouco expressivo em relação ao Enade e ao CPC. Isso se deve ao uso dos resultados pela regulação e pode indicar redução do potencial do Sinaes para o acompanhamento da expansão da educação superior com qualidade.

Nessa lógica, o cenário poderá ser de instabilidade na oferta dos cursos de graduação, principalmente se for desconsiderada a qualidade da formação dos estudantes. Incide de imediato no aumento significativo do número de cursos extintos porque não há garantia de permanência dos cursos no sistema por não alcançarem resultados satisfatórios. Aliados a essa situação, os respectivos cursos podem não estar recebendo investimentos da instituição mantenedora para melhorar a qualidade com base no diagnóstico da avaliação.

Na análise global dos cursos de Pedagogia, foi percebida a inexistência parcial ou total da concepção emancipatória do Sinaes, que parece estar centrada na finalidade exclusivamente regulatória. Essa compreensão de avaliação desconsidera o processo de construção dos cursos e focaliza a preocupação apenas no resultado. São, portanto, notáveis as implicações na política educacional, pois, além de influenciar a situação de

permanência dos cursos de graduação no sistema federal de ensino, indica, muitas vezes, descontinuidade da oferta por decisão regulatória.

Entre as consequências dessa avaliação pautada em resultados sem investimento na qualidade, parece estar a insegurança das IES que não alcançam resultados satisfatórios nos seus cursos. Nesse sentido, com base no levantamento histórico dos resultados da avaliação, analisam-se a seguir os avanços dos cursos de Pedagogia quanto ao desempenho no Sinaes.

## **CAPÍTULO 4 – OS CURSOS DE PEDAGOGIA NOS CICLOS AVALIATIVOS DO SINAES**

Pesquisa para constatar, constatando, intervir, intervindo educo e me educo. Pesquisa para conhecer o que ainda não conheço e comunicar ou anunciar a novidade (FREIRE, 1998, p. 32).

### **4.1. INTRODUÇÃO**

A fim de contextualizar as ações de avaliação e regulação que perpassam a orientação da gestão do Estado e das IES, já discutido no Capítulo 1, bem como as políticas, diretrizes e princípios do Sinaes, analisados no Capítulo 2, e seus desdobramentos sobre a qualidade da educação superior debatido no Capítulo 3, esta parte do trabalho e a seguinte se voltam para a análise dos dados. O objetivo desta análise é interpretar as informações obtidas nos índices e resultados da avaliação e debater sobre os cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes em 2005, 2008 e 2011. A partir da visão dos atores institucionais (coordenadores de curso e estudantes), busca-se compreender o significado da avaliação e o uso para induzir à qualidade e/ou regular a oferta da educação superior.

Na caracterização dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes, seguiu-se um caminho metodológico a fim de conhecer a trajetória da avaliação e seu impacto nas melhorias do curso. Nesse sentido, Gatti (2002) define que o método “não é um roteiro fixo, é uma referência” (p. 63), que pode ser elaborada na prática; portanto, em construção e dependente de um conhecimento sólido que advém da experiência do pesquisador. Embora possa conter a flexibilidade necessária para adequar-se a inúmeras situações, um roteiro requer que tudo seja registrado, principalmente, no que diz respeito às decisões já planejadas e aos imprevistos que podem surgir. Além disso, com essa referência, novos caminhos podem ser construídos ao longo do processo crítico e reflexivo de investigação.

Destaca-se, portanto, que na construção histórica da avaliação, muitos foram os historiadores, filósofos, pedagogos e políticos que fizeram pesquisas e estudos, discutidos sob diversos pontos de vista: da qualidade, da quantidade, dos fatos (sociais, humanos e econômicos). Nesse contexto, trabalhar com o materialismo histórico-dialético aproxima o objeto da cientificidade da realidade, tendo em vista que o método se traduz em um caminho pelo qual se chega a um objetivo preestabelecido. Para a filosofia marxista, a dialética nomeia tanto um método de conhecimento da realidade quanto o movimento da própria realidade.

Paulo Netto (2011), estudioso da obra marxista, afirma a importância do pensamento dialético, pois, no processo de conhecimento, o elemento que dirige, que implica a sua direção, é o objeto, não o sujeito. “Assim, não se pode escolher o método arbitrária ou aleatoriamente. Isso, do ponto de vista dialético, é um absurdo. Há que se ter como método aquele que seja capaz de apreender o movimento do objeto” (p. 340). Para o autor, pensar dialeticamente traz uma série de exigências que se colocam na contracorrente da instrumentalização e da manipulação que nós praticamos com os fatos do mundo.

O conhecimento começa com a experiência, tem nela seu ponto de partida. Mas apenas o ponto de partida. [...]. Essa manipulação é necessária, mas nos dá uma visão que não é da totalidade do mundo, que não nos permite perceber a processualidade e a dinâmica do mundo e a natureza dessa dinâmica (PAULO NETTO, 2011, p. 336).

A referência do materialismo histórico-dialético contribuiu para explicar se o uso dos resultados da avaliação pelo Estado e pela gestão acadêmica dos cursos de Pedagogia foi conduzido no sentido da melhoria da qualidade da educação superior e/ou com a finalidade de atender às demandas da regulação. Nesse sentido, os cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes (2005, 2008 e 2011) foram analisados no campo da regulação e da sua relação com a avaliação.

Assim, pode-se dizer que a experiência de implementação do Sinaes deveria se revelar como ponto de partida; entretanto, de modo contraditório, parece desvendar um misto de manipulação (controle) e transformação (melhoria). Isso porque o uso dos resultados da avaliação como subsídio à regulação pode expressar reflexos de uma

gestão autoritária e controladora (por parte das IES e do Estado). Ao mesmo tempo, pode revelar, também, certo movimento de profissionalização dos instrumentos de avaliação que conduzem a uma independência da avaliação no sentido sustentar projetos de melhoria da qualidade. Este poderá ser o ponto de chegada, se os processos de avaliação forem internalizados pelas IES, alterando sua cultura institucional com a valorização dos processos de autoavaliação.

#### 4.2. CURSOS DE PEDAGOGIA: TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO

Para compreender o sentido e o lugar da política de avaliação da educação superior nos cursos de Pedagogia, foram analisados e interpretados, a seguir, os resultados dos ciclos avaliativos do Sinaes e as falas dos coordenadores dos cursos investigados, a fim de compreender a relação existente entre a avaliação e a regulação. Essa interpretação, segundo Bakhtin (2000), resulta em uma perspectiva em que é possível vislumbrar o desenvolvimento em seu ambiente, em seu mundo, porque “o tempo é introduzido no homem, entra na sua imagem, mudando de forma fundamental o significado de todos os aspectos do destino e da vida” (p. 21).

No Sinaes, esse tempo responde, portanto, por significados<sup>155</sup> políticos que dizem respeito ao desenvolvimento das ações, pois traça uma perspectiva do uso dos resultados da avaliação. A julgar pelo número de informações existentes sobre a avaliação dos cursos de Pedagogia, o Sinaes parece estar cada vez mais em evidência, tanto nas pesquisas como nas formas de gestão do Estado e das IES.

Nesse sentido, esta parte do estudo foi motivada pela possibilidade de tratar o desempenho da educação superior sob o enfoque da abordagem quantitativa capaz de subsidiar análises qualitativas. A despeito da comparação da qualidade da educação

---

<sup>155</sup> Uma palavra sem significado é um som vazio; [...] o significado das palavras é um fenômeno do pensamento apenas na medida em que o pensamento ganha corpo por meio da fala, e só é um fenômeno da fala na medida em que esta é ligada ao pensamento, sendo iluminada por ele. É um fenômeno do pensamento verbal, ou da fala significativa – uma união da palavra e do pensamento (VYGOTSKY, 1989, p. 104).

superior entre as regiões brasileiras, a partir da análise dos indicadores de qualidade, são necessários estudos complementares que sejam capazes de agregar explicações para os resultados aqui encontrados.

Por isso, a realização de uma avaliação consolidada acerca do desempenho dos cursos de Pedagogia, pela tipologia de IES e por região, deve ocorrer de forma integrada, analisando os resultados do IGC e CPC alinhados aos demais instrumentos de avaliação (Enade, CC e CI) que integram a multidimensionalidade do Sinaes. Com essa característica, o processo de avaliação buscaria integrar a natureza formativa e de regulação numa perspectiva de globalidade. Os processos avaliativos devem constituir um sistema que permita a integração das diversas dimensões da realidade analisada, assegurando as coerências conceitual, epistemológica e prática, bem como o alcance dos objetivos dos diversos instrumentos utilizados.

Considerando a diversidade da oferta e as demandas de formação próprias de cada região, foram selecionados para este estudo os cursos de Pedagogia em fase de renovação de reconhecimento. Conforme explicitado na introdução, tomou-se como critério seis cursos por região, contemplando em cada uma delas cursos com: *i*) maior número de matrículas de estudantes; *ii*) diferente organização acadêmica (faculdade, centro universitário e universidade)<sup>156</sup> e *iii*) ambas as categorias administrativas (pública e privada).

Para ter significância, o estudo buscou contemplar a diversificação da oferta. Assim, analisaram-se neste grupo os instrumentos de avaliação aplicados nos ciclos avaliativos do Sinaes em 2005, 2008 e 2011 (Enade e relatórios de avaliação *in loco*), acrescidos da crítica sobre os indicadores de qualidade de cursos, o CPC e de IES, o IGC.

---

<sup>156</sup> Para fins deste estudo, os Institutos de Educação Superior privados corresponderam à organização acadêmica de faculdades, os Centros Federais de Educação Tecnológica correspondem a centros universitários e os Institutos Federais de Educação Tecnológica, correspondem a universidades.

Nesse conjunto de instrumentos, destaca-se a manifestação: *i*) dos discentes por meio do Questionário do Estudante disponibilizado na forma *online*, trinta dias antes da prova; *ii*) dos coordenadores de cursos por meio do Questionário do Coordenador disponível na internet, por quinze dias depois da realização do Enade; e *iii*) dos coordenadores<sup>157</sup> dos cursos de Pedagogia dos cursos selecionados ao questionário, como técnica própria de investigação dessa pesquisa, enviado e respondido por *e-mail*, no ano de 2013.

Por meio da análise documental nos instrumentos do Enade (Questionário do Estudante e Questionário do Coordenador), além do questionário específico desta pesquisa, respondido pelos gestores, investigaram-se as transformações produzidas nos cursos decorrentes das avaliações do Sinaes. A partir desta análise, buscou-se compreender o objetivo da avaliação realizada no período correspondente aos ciclos avaliativos de 2005, 2008 e 2011, se para regular a e/ou induzir à qualidade.

Visando preservar a identificação dos cursos de Pedagogia investigados, as IES foram classificadas segundo a tipologia e agrupadas para de fins análise, representada pelas letras iniciais, segundo a: *i*) organização acadêmica (U – universidade; C – centro universitário; e F – faculdade); *ii*) categoria administrativa (A – Pública e B – Privada). Para categorizar a esfera pública, acrescentaram-se letras complementares: AF – Pública Federal, AE – Pública Estadual e AM – Pública Municipal. As características de filantropia das IES privadas foram representadas pelas iniciais CFL – Com fins lucrativos e SFL – Sem fins lucrativos.

A distribuição dos cursos pesquisados ocorreu de acordo com as regiões brasileiras e teve como objetivo obter uma representação nacional para garantir a totalidade. Com essa estruturação e a partir da compreensão do Sinaes como política pública de avaliação da educação superior, obteve-se, de acordo com o Censo da Educação Superior (INEP, 2012), um total de 55.073 matrículas de estudantes nos 25 cursos de Pedagogia investigados. Dos cursos ofertados, nove são de faculdades, seis de centros universitários e dez de universidades.

---

<sup>157</sup> As informações dos questionários do Enade e do Coordenador dos Cursos de Pedagogia selecionados foram disponibilizadas à pesquisadora pelo Inep. Os coordenadores dos cursos de Pedagogia que responderam ao questionário específico da pesquisa assinaram Termo de Compromisso Livre e Esclarecido enviado pela pesquisadora.

As faculdades foram representadas por quatro cursos de Pedagogia de IES públicas e cinco de IES privadas, com um total de 8.927 matrículas, 16,2%. As faculdades privadas totalizaram 7.658 matrículas (85,8%) nos seus cursos de Pedagogia: três dessas IES com fins lucrativos, com 5.452 matrículas e duas IES sem fins lucrativos, com 2.206 matrículas. As faculdades públicas somaram 1.269 matrículas (14,2%): duas IES da esfera municipal e duas da esfera estadual.

Os centros universitários estiveram representados por seis unidades: duas na Região Norte e uma em cada uma das demais regiões do país: Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul, totalizando 4.598 matrículas (8,3%). Os centros universitários privados tiveram 4.480 das matrículas (97,4%), sendo quatro IES sem fins lucrativos, com um total de 2.723 matrículas (60,7%) e uma IES com fins lucrativos, com 1.757 matrículas que representam 39,3% dessa organização acadêmica. A categoria pública ficou com apenas 118 matrículas na Região Norte (2,6%).

A Tabela 22 representa a distribuição desses cursos por região, segundo os critérios de maior número de matrículas, categoria administrativa e organização acadêmica. As matrículas foram classificadas e ordenadas segundo as faixas de 1 a 6, assim distribuídas: *i*) 1 de 0-500 matrículas; *ii*) 2 de 501-1.000 matrículas; *iii*) 3 de 1.001-2.000 matrículas; *iv*) 4 de 2.001-5.000 matrículas; *v*) 5 de 5.001-10.000 matrículas; e *vi*) 6 demais de 10.000 matrículas.

O estudo contemplou, ainda, dez IES organizadas como universidade, com dois cursos em cada região do país e um total de 41.548 matrículas (75,4%). Dessas IES, cinco são privadas e cinco públicas, sendo uma de cada categoria administrativa. As universidades privadas totalizaram 33.590 matrículas (80,8%), sendo que as IES sem fins lucrativos estão situadas nas Regiões Nordeste, Sudeste e Sul, com um total de 11.028 matrículas (32,8%), e as IES com fins lucrativos estão situadas nas Regiões Norte e Centro-Oeste, com 22.562 matrículas (67,2%). As universidades públicas somaram 7.958 matrículas (19,2%): três IES federais nas Regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sul, com um total de 3.218 matrículas (40,4%), e duas IES estaduais nas Regiões Norte e Sudeste, com 4.740 matrículas (59,6%).

**Tabela 22 – Grupo de cursos de Pedagogia selecionados por região, categoria administrativa, organização acadêmica e maior número de matrículas – Brasil (2012)**

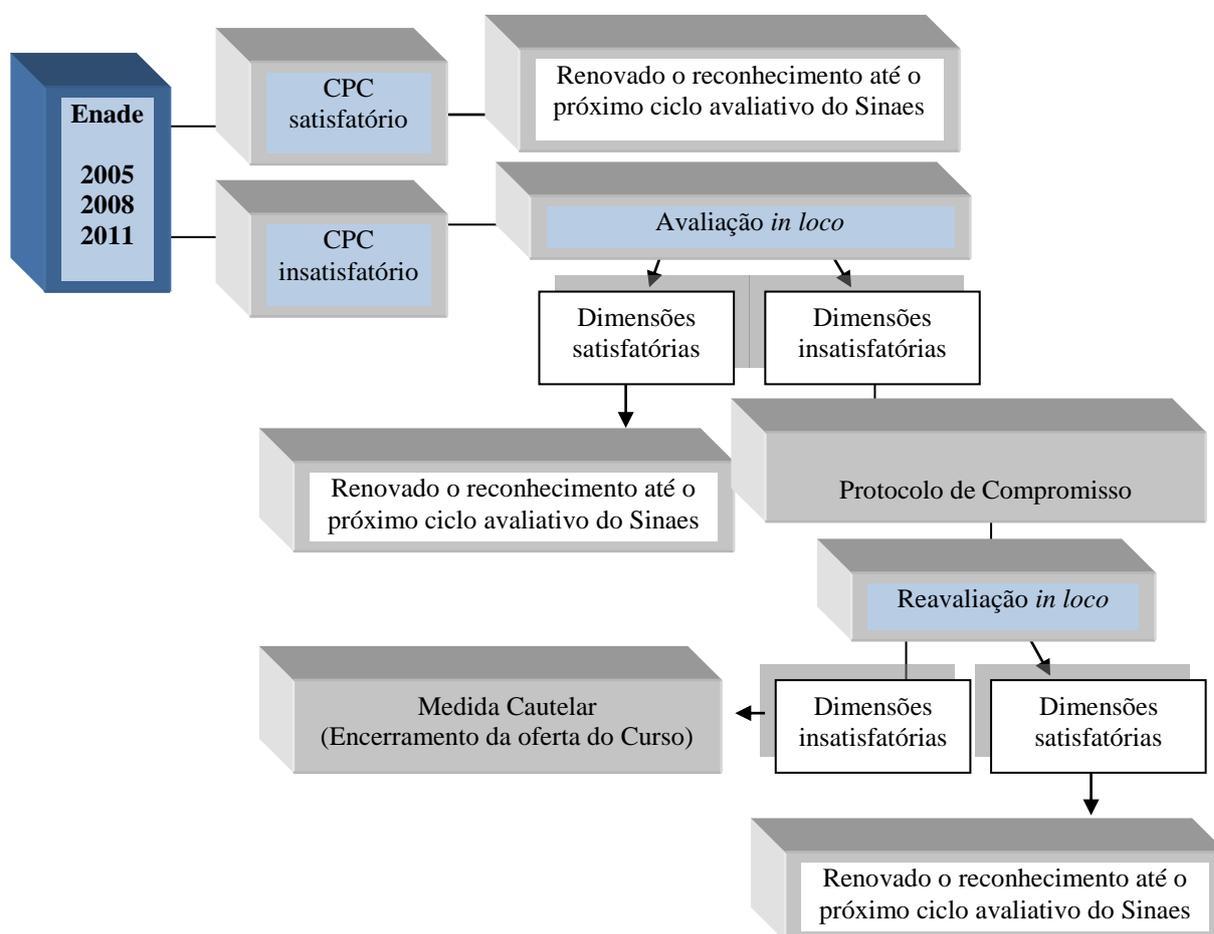
Região	Organização acadêmica	Faixa – número de matrículas nos cursos	Categoria administrativa	Fins lucrativos
Norte	U	1	B	CFL
	C	3	B	CFL
	F	3	B	SFL
	U	3	AE	-
	C	1	AM	-
	F	1	AM	-
Nordeste	U	2	B	SFL
	C	1	B	SFL
	F	2	B	CFL
	U	3	AF	-
Centro-Oeste	U	6	B	CFL
	C	1	B	SFL
	F	2	B	CFL
	U	3	AF	-
	F	1	AM	-
Sudeste	U	5	B	SFL
	C	3	B	SFL
	F	4	B	CFL
	U	4	AE	-
	F	2	AE	-
Sul	U	2	B	SFL
	C	1	B	SFL
	F	2	B	SFL
	U	2	AF	-
	F	1	AE	-
<b>Total</b>	<b>25 IES</b>	<b>55.073</b>		

Fonte: MEC/Inep/Deed (2013).

Para ampliar as possibilidades de análise dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes, segue a sequência dos instrumentos e procedimentos aplicados no processo de avaliação. Nessa fase, os cursos ingressam no ciclo avaliativo do Sinaes, assim descritos: *i*) inicialmente têm-se os resultados que os cursos obtiveram a partir da aplicação do Enade em 2005, 2008 e 2011; *ii*) depois faz-se a análise dos insumos dos cursos utilizados para o cálculo do CPC com referência nos anos de aplicação do Enade; e *iii*) por último, para os cursos com CPC menor do que três, tem-se as informações de cada uma das dimensões (organização didático-pedagógica, corpo docente e infraestrutura do curso) que integram o relatório da comissão de avaliação *in loco*,

realizada nos anos do intervalo da aplicação do Enade. Acrescenta-se a obtenção de resultados insatisfatórios nas avaliações e os PC estabelecidos com o MEC, que requerem a realização de uma reavaliação para a verificação das melhorias produzidas nos cursos.

O fluxo do processo de análise da avaliação dos cursos está representado na Figura 1, em todas as suas fases e possibilidades da ação do Estado, por meio da implementação do Sinaes. Destaca-se que essa representação aplica-se apenas aos processos de cursos de graduação.



**Figura 1 – Fluxo do processo de avaliação, supervisão e regulação dos cursos de graduação em fase de renovação de reconhecimento – Brasil (2013)**

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, com base no fluxo do Sistema e-MEC (2013).

A discussão da avaliação a partir da Figura 1 parece ser consoante à ideologia do Estado-Avaliador ou Estado Avaliativo. Essa compreensão advém da característica de controle atribuída às avaliações, posto que existe o atrelamento dos resultados aos processos de reconhecimento de cursos de graduação e credenciamento das instituições, bem como à outorga dos financiamentos para pesquisa e outras políticas (AFONSO, 1999).

Nessa perspectiva, a avaliação é entendida como característica do Estado-Avaliador. Essa afirmação sugere, no exercício exploratório dos ciclos avaliativos do Sinaes, alguns pressupostos já delineados nos capítulos anteriores deste estudo. Um deles é uso da “avaliação de regulação”, na medida em que a configuração do Sinaes continua a realizar uma prática de análise de resultados e não de processo. O estudo procura, portanto, levantar algumas questões, nas quais é crescente a evidência de continuidade da expansão da educação superior sob a ótica capitalista.

Alinhado ao pensamento marxista, essa ideia não deve se restringir ao campo do pensamento ou se contentar com a mera constatação dos fatos; é preciso dar aplicação prática a ela no campo da avaliação como política pública. Portanto, deve-se continuar elaborando um pensamento voltado ao compromisso com o social e com a ação política transformadora da realidade existente (MARX; ENGELS, 1998).

Nesse sentido, para se compreender melhor a relação entre os processos de avaliação e de regulação, analisaram-se as expressões dos atores envolvidos na avaliação, com especial atenção aos instrumentos do Sinaes (Questionário do Coordenador de curso e Questionário do Estudante) e ao Questionário próprio dessa pesquisa, aplicado aos coordenadores dos 25 cursos investigados. Com essa interpretação da realidade, desenvolve-se uma reflexão sobre as práticas de gestão das IES e do Estado, que podem conduzir a uma ação de melhoria da qualidade e/ou de controle da qualidade.

Para o direcionamento da proposta de análise dos resultados dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes,<sup>158</sup> decidiu-se, inicialmente, pela sua caracterização institucional, a partir do IGC obtido pelas IES, nos anos de 2009, 2010, 2011 e 2012. Registra-se que o IGC 2009 foi obtido por uma parcela pequena de IES, o que pode ser justificado pela ausência de condições de cálculo do CPC nos cursos, já que o IGC se constitui pela média dos CPC dos cursos avaliados na IES. Apenas dez das 25 IES obtiveram o índice naquele ano e, ainda assim, todos foram satisfatórios, assim representados: cinco IES da esfera pública (três federais e duas municipais) e cinco da esfera privada, garantindo a elas a prerrogativa de autonomia para a abertura de novos cursos. O que se destaca nessas dez IES que obtiveram IGC em 2009 é que, independentemente do resultado, os valores do IGC se mantiveram iguais nos quatro anos, indicando que não se obteve melhoria da qualidade no período analisado.

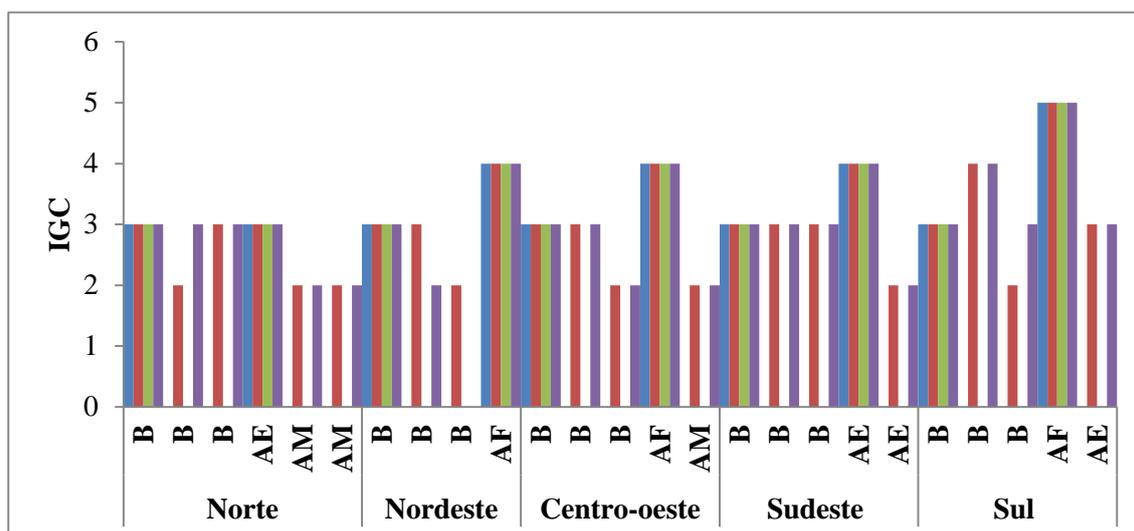
Em 2010, foi divulgado o IGC para todas as 25 IES, e das 15 que obtiveram pela primeira vez o IGC, registraram-se desempenhos diferenciados: *i*) oito com IGC 2: quatro da iniciativa privada e quatro públicas (três de categoria municipal e uma de categoria estadual); *ii*) seis com IGC 3: cinco privadas e uma pública estadual; e uma IES privada com IGC 4.

O que chama a atenção na análise desses resultados é que, em 2011, as mesmas 15 IES que obtiveram IGC pela primeira vez em 2010 não registraram IGC. Deduz-se, portanto, que nesse cenário: *i*) as IES públicas municipais podem ter passado por uma mudança de organização provocada pelo edital de migração da Seres, que determinou o prazo para o ingresso no sistema federal de ensino, como uma nova IES; *ii*) as IES privadas podem ter encerrado a oferta devido aos resultados insatisfatórios, com o respectivo impacto no FIES e no ProUni; *iii*) as IES públicas estaduais podem ter deixado de participar do Enade, dado que a participação no Sinaes não é obrigatória. Entretanto, em 2012, um total de 24 IES passou a ter o registro de IGC, sendo que seis delas com IGC insatisfatório e uma delas sem qualquer registro. A IES que ficou sem IGC nos anos de 2009, 2010, 2011 e 2012 acabou por ser descredenciada. Essa primeira

---

<sup>158</sup> Os processos de credenciamento e credenciamento institucional seguem fluxo distinto, que inclui, para além das universidades que têm autonomia por direito constitucional, a prerrogativa de autonomia para as IES, condicionada ao IGC satisfatório.

análise já pode configurar uma avaliação com foco na regulação, considerando que não se identificam quaisquer melhorias no decorrer do ciclo avaliativo.



**Gráfico 3 – Distribuição do IGC das IES selecionadas por região e categoria administrativa – Brasil (2009, 2010, 2011, 2012)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

Dispostos dessa forma, os indicadores exercem o importante papel de nortear as políticas públicas para a educação superior. A utilização de indicadores retrata informações passíveis de consulta pela sociedade. Entretanto, deve-se tomar cuidado para que a utilização de indicadores de qualidade não conduza a uma visão reducionista do sistema de avaliação da educação superior. Dias Sobrinho (2008), afirma que é “*como se os números, as notas, os índices fossem a própria avaliação e pudessem dar conta da complexidade do fenômeno educativo*, deixando de considerar aspectos como identidade, contexto, e fatores culturais inerentes a cada IES avaliada” (p. 821, grifos do autor).

Nessa perspectiva, o IGC concentra informações do Sinaes (o Enade, os docentes e as informações sobre a organização pedagógica e a infraestrutura dos cursos e das IES) em um único resultado, com arcabouço suficiente para sustentar uma política de ranqueamento. Conforme Polidori (2009), é possível verificar que está ocorrendo uma espécie de atropelo das ações ministeriais, no que se refere à divulgação e ao uso dos resultados da avaliação.

Há a impressão de que após a divulgação de orientações e determinações algo foi esquecido. Então, informa-se à comunidade acadêmica (quando isto ocorre, porque a maioria das informações atualmente obtidas em relação à educação superior do país passa por um processo de dedução a partir de informações constantes no *site*) que existe outro indicador sendo lançado no ambiente da educação superior (p. 448).

Indiscutivelmente, existem muitas opiniões contrárias ao uso dos indicadores em substituição ao Sinaes. Todavia, mesmo negando a sua validade e concordando com esse posicionamento, as IES têm demonstrado esforços para melhorar o desempenho a cada ciclo avaliativo, conforme fica demonstrado na análise da evolução dos resultados. O uso do IGC indica a força da regulação, que acaba por minimizar a atuação do Sinaes por praticamente inexistirem efeitos para o CI, resultante da avaliação *in loco*.

Discordando da supremacia do uso dos indicadores em relação ao Sinaes, Rabelo (2013) afirma que

Não é razoável esperar que haja um único indicador capaz de contemplar todos os objetivos propostos por um processo amplo e complexo de avaliação como o Sinaes, capaz de capturar toda a pluralidade de cada uma de nossas IES. Aspectos distintos das informações obtidas com a aplicação do Enade e do Questionário do Estudante podem gerar diversos indicadores que podem ser de interesse de gestores, governo e comunidade acadêmica (p. 94).

Com esse entendimento, pode-se dizer que é salutar a criação de indicadores que se baseiam em resultados do Sinaes para orientar a gestão das IES e do próprio Estado. Para o autor, “a busca por indicadores que se baseiam nos resultados desse exame têm levado ao aperfeiçoamento contínuo desses índices, ano a ano, desde que o sistema de avaliação foi criado” (p. 94).

Entretanto, é preciso considerar que conhecer o todo de uma região, de uma IES ou de um curso pode não ser ainda o conhecimento do todo. Mas o conhecimento de partes isoladas do conjunto converge para o conhecimento do todo. Na totalidade, o indicador de qualidade pode representar o conhecimento das partes e do todo, pois pressupõe significado, de modo que não pode haver conhecimento de um todo ou de partes dele se amputada a totalidade, isolados os seus elementos entre si e em relação à

totalidade, e desconhecido o seu contexto e as determinações que percorrem a transversalidade do todo.

A categoria da totalidade defendida por Marx (1973) define que se

[...] começássemos pela população, teríamos uma representação caótica do conjunto e, necessitando cada vez mais, chegaríamos analiticamente a conceitos cada vez mais simples. Alcançando este ponto, teríamos que empreender novamente a viagem de retorno, até encontrar de novo a população, mas desta vez não teríamos uma representação caótica de um conjunto, mas uma rica totalidade com múltiplas determinações e relações (p. 20-21).

Retornando ao percurso de análise dos resultados do Sinaes e indicadores de qualidade dos cursos de Pedagogia, faz-se um exercício dialético para compreender as partes e depois o todo, para, então, realizar o movimento de novo para as partes e reconhecer a importância de cada parte na construção da qualidade do curso e das IES.

O desempenho do IGC das IES segundo a organização acadêmica revela que os cursos ofertados em universidades têm maior regularidade, fato que pode ser associado à qualidade da formação. Em termos de oferta dos cursos de Pedagogia por organização acadêmica, têm-se igualmente duas universidades por região do país, com diferentes indicadores de qualidade. Na Região Norte, ambas as universidades têm IGC 3; as Regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste têm uma universidade com IGC 3 e outra com IGC 4; e a Região Sul, uma com IGC 3 e outra com IGC 5. Registra-se que em todos os anos o IGC das universidades, independentemente do resultado, se manteve na mesma faixa,<sup>159</sup> o que pode indicar não ter havido nenhuma melhora nos insumos coletados.

Com relação aos centros universitários e faculdades, tiveram a seguinte distribuição do IGC: *i*) na Região Sul se encontram os maiores resultados, sendo um centro universitário com IGC 4 e duas faculdades: uma com IGC 2 e 3 em 2010 e 2012, respectivamente, e outra com IGC 3 em 2010 e 2012; *ii*) na Região Sudeste, um centro universitário tem IGC 3 e duas faculdades (IGC 3 e 2); *iii*) na Região Centro-Oeste, um

---

<sup>159</sup> Conforme Nota Metodológica dos indicadores de qualidade da educação superior, após a definição de todos os pesos e a atribuição de notas a cada termo, obtém-se o CPC paracada curso em uma escala de 0 a 5. Os valores contínuos são transformados em faixas de 1 a 5, conforme a correspondência do valor discreto e do valor

centro universitário com IGC 3 e duas faculdades com IGC 2; *iv*) na Região Nordeste, encontra-se um centro universitário com IGC 3 e 2, nos anos de 2010 e 2012, respectivamente, e uma faculdade com IGC 2 apenas em 2010, que foi descredenciada em 2013; e *v*) na Região Norte, um centro universitário com IGC 2 e uma faculdade com IGC 3. Chama a atenção o fato de nos anos de 2009 e 2011 ser grande o número de faculdades e centros universitários que não registram IGC.

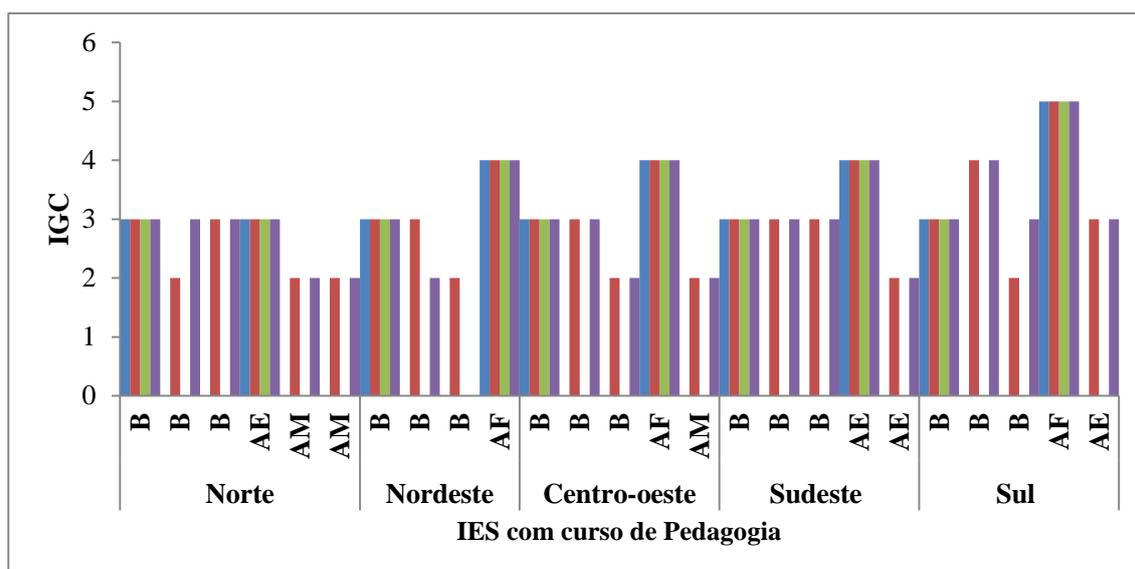
Diante dessa análise, parece que os centros universitários obtêm melhores resultados do que as faculdades, à exceção da Região Norte. Esta configuração mostra que a organização acadêmica e a estrutura exigida para a obtenção do *status* de centro universitário (além do ensino, a IES deve ofertar também pesquisa, por meio de programas de pós-graduação) é um indicador de qualidade da formação.

A partir da categoria administrativa das IES, ressalta-se, sobretudo, a superioridade da esfera pública no que diz respeito aos desempenhos da média do IGC. A análise levou em consideração a composição desse índice de qualidade, o qual é formado pela média ponderada dos CPC dos cursos avaliados na IES no último ciclo avaliativo (três anos). O CPC se estrutura a partir de insumos de avaliação, tais como: professores doutores e mestres, regime de dedicação integral ou parcial, infraestrutura, organização didático-pedagógica, notas dos concluintes e ingressantes e o indicador de diferença entre o desempenho observado e esperado, o chamado IDD<sup>160</sup>(INEP, 2011).

---

contínuo: CPC 1: 0,0-0,945; CPC2: 0,945-1,945; CPC3: 1,945-2,945; CPC4: 2,945-3,945; CPC5: 3,945-5(INEP, 2013).

<sup>160</sup> O IDD é a diferença entre o desempenho médio obtido no Enade pelos concluintes de um curso e o desempenho médio estimado para os concluintes desse mesmo curso; representa, portanto, quanto cada curso se destaca da média, podendo ficar acima ou abaixo do que seria esperado para ele, baseando-se no perfil dos seus estudantes (RABELO, 2013, p. 95). Esse indicador não foi objeto de análise específica neste estudo, pois se encontra diluído na composição do CPC dos cursos de Pedagogia investigados.



**Gráfico 4 – Distribuição do IGC das IES selecionadas por região e organização acadêmica – Brasil (2009, 2010, 2011, 2012)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

Destaca-se que, na sua maioria, os insumos que compõem o CPC favorecem as universidades quanto à facilidade de atendimento dos requisitos da qualificação do corpo docente e do regime de trabalho. Isso porque são instituições que têm um quadro docente mais estável e um percentual maior de docentes com dedicação integral para as atividades de pesquisa, além de extensão e ensino. Diferentemente das universidades, as faculdades, em sua maioria privadas, têm um número maior de docentes com tempo parcial e horista. É fato que as faculdades podem enfrentar dificuldades para a contratação; entretanto, sejam quais forem os argumentos, o regime de trabalho docente na IES é um fator de qualidade considerado na política de avaliação. Assim posto, tem a função de induzir ao aumento do número de professores nessa forma de contratação para a melhoria da qualidade.

Tal consideração é descrita por Cunha (2004), quando afirma que o efeito “mais dramático desse processo é a improvisação dos professores do setor privado, que produz efeitos negativos para a qualidade do ensino, nos níveis de graduação e pós-graduação” (p. 795).

Uma possível solução para reduzir a diferença entre IES públicas e privadas, no que se refere o cálculo do CPC e IGC, seria aumentar vagas nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, com a finalidade de equilibrar o mercado de trabalho desses

profissionais e propiciar condições para todas as IES alcançarem esses requisitos. No decorrer desta pesquisa, o tema foi debatido quando se abordaram as Metas do PNE 2014-2024, e uma delas prevê a ampliação do número de mestres e doutores em até 35% do total de docentes da educação superior no país (BRASIL, 2014).

Nesse contexto, por meio do IGC que congrega informações a respeito da IES, o estudo busca evidenciar implicações desses resultados quando analisados de forma inter e intrarregional, expondo características como desempenho e variabilidade, conforme a tipologia da IES. Decorre daí a importância da avaliação institucional, tendo como resultante o CI e o acompanhamento de seus indicadores. Conforme Ribeiro (2012): “As IES precisam responder às obrigações da busca contínua da qualidade no desempenho acadêmico, do aperfeiçoamento constante do planejamento e da gestão universitária” (p. 177).

Essas mesmas IES revelaram comportamento diferente no IGC e no CI resultante da avaliação *in loco* realizada para fins de obtenção do ato de credenciamento. Esse fato é naturalmente compreensível, por se tratarem de avaliações distintas: *i*) o IGC pode ser considerado um indicador de resultado, calculado a partir de dados e informações do Enade e da coleta anual do Censo da Educação Superior/Inep; *ii*) o CI pode ser considerado um indicador de processo, calculado a partir de conjunto de indicadores do instrumento de avaliação *in loco* e com variadas dimensões para orientar a gestão nas ações de melhoria da qualidade.

Cabe ressaltar que no âmbito da avaliação *in loco*, foram pesquisados os conceitos obtidos no período de 2005 até 2012 e evidenciou-se que somente 13 das 25 IES pesquisadas passaram por avaliação institucional no período. Considerando que sete delas estão desobrigadas da avaliação do Sinaes, por serem reguladas pelos conselhos estaduais de educação, cinco IES privadas poderiam estar em situação de irregularidade.<sup>161</sup> Entretanto, nas cinco IES pesquisadas, não se pôde concluir os motivos da inexistência do processo de avaliação, apenas admite-se que não existem

---

<sup>161</sup> O artigo 11, do Decreto nº 5.773/2006 estabelece que “o funcionamento de instituição de educação superior ou a oferta de curso superior sem o devido ato autorizativo configuram irregularidade administrativa, nos termos deste Decreto, sem prejuízo dos efeitos da legislação civil e penal (BRASIL, 2006). Entre as medidas saneadoras que se aplicam a essa disposição, estão aquelas de caráter punitivo e reparatório, a exemplo da interrupção de ingresso de novos estudantes nos cursos em supervisão.

formas de controle sobre as IES que não ingressam com processos regulatórios em tempo hábil.

Nesse sentido, existe um consenso em relação à necessidade de mudanças para a correção das irregularidades, o aprofundamento das questões técnicas e o fortalecimento conceitual. No que se refere à regulação, o uso do CPC e do IGC demonstram a incompatibilidade com os processos do Sinaes. A criação dos indicadores de qualidade, segundo Barreyro (2008), não mostra apenas questões técnicas, mas parece responder à lógica da regulação diferente da proposta do Sinaes:

Embora alguns estudos sobre o Sinaes mostrem a evidência de um modelo de avaliação em transformação e não definitivo, o novo índice e seus conceitos preliminares parecem levar-nos novamente ao tempo dos *rankings*, das avaliações mercadológicas e simplificações midiáticas, mais próximos de uma visibilidade publicitária do que da *verdade* da avaliação da qualidade (p. 867, grifo do autor).

Algumas críticas a esse respeito sugerem: *i*) revisão de instrumentos e normas, sobretudo dos indicadores CPC e IGC; *ii*) mudança das condutas arbitrárias do MEC no exercício de sua função regulatória; *iii*) revisão da avaliação, para um uso além do mero instrumento regulatório; *iv*) capacitação dos avaliadores; *v*) maior valorização das questões pedagógicas na prova do Enade; *vi*) revisão de portarias do MEC em consonância com outras normas e hierarquia da legislação; e *vii*) responsabilização do aluno no Enade (ABMES, 2012).

Tais argumentos são confirmados por Schwartzman (2008), quando afirma que o CPC, importante indicador para composição do IGC, “não tem legitimidade, porque não foi elaborado com a participação e o envolvimento de setores relevantes da comunidade de ensino superior do país, que foi surpreendida com sua divulgação” (p. 20).

No mesmo sentido, Barreyro (2008) sugere que a adoção dos indicadores trouxe malefícios ao Sinaes, pois conduzem “ao tempo dos *rankings*, das avaliações mercadológicas e simplificações midiáticas, mais próximas de uma visibilidade publicitária do que da verdade da avaliação da qualidade” (p. 867).

Entretanto, é preciso ressaltar que os indicadores, assim como os resultados do Sinaes, exercem importante papel de nortear as iniciativas de políticas públicas para a

educação superior. O uso da avaliação traz vantagens, pois retrata informações sobre a qualidade dos cursos e das IES, passíveis de consulta pela sociedade. É bem verdade que a crítica aos indicadores de qualidade pelos autores tem respaldo na condição de substituição dos resultados do Sinaes, porém precisam ser significadas a partir do fortalecimento do Sinaes.

Essas reflexões denotam a centralidade dos indicadores de qualidade na discussão sobre os procedimentos de avaliação e regulação que impactam o funcionamento das IES. As questões explicitam de modo decisivo a vinculação da avaliação à regulação da educação superior.

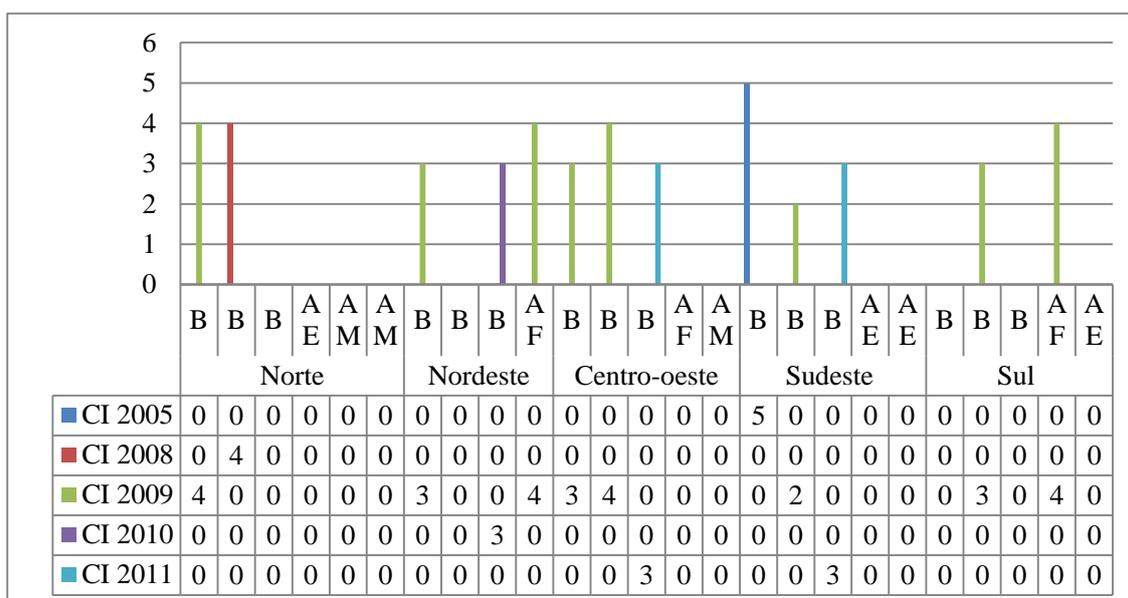
É justamente no âmbito dessas contradições que se situa a relação entre avaliação e regulação. Por isso a importância de dar atenção à particularidade da contradição, reservando espaço para a criticidade e para a proposição. Essa é a razão por que, na análise dos dados se busca conhecer a particularidade, para voltar finalmente ao problema da universalidade.

A caracterização das IES pelo CI no Gráfico 5 revela um fluxo avaliativo muito inconstante, devido ao uso do seu resultado exclusivamente para a obtenção do ato regulatório de credenciamento e credenciamento. Destaca-se a Região Sudeste como a única entre as demais regiões a obter um CI 5 em 2005, em IES privadas, registrando, a seguir, um CI 2 em 2009 e um CI 3 em 2011. A Região Norte apresenta duas IES privadas com CI 4 em 2008 e 2009, enquanto a Região Nordeste tem uma IES pública federal avaliada com CI 4 em 2009 e duas IES privadas com CI 3, em 2009 e 2010, respectivamente. A Região Centro-Oeste registra três IES privadas avaliadas, sendo uma com CI 3 em 2005 e duas avaliadas em 2009, com CI 3 e CI 4, respectivamente. A Região Sul teve uma IES pública federal avaliada com CI 4 e uma IES privada com CI 3, ambas avaliadas em 2009.

Chama a atenção a inexistência de avaliação por IES do sistema federal de ensino em quatro regiões brasileiras: uma IES privada nas Regiões Norte e Nordeste; duas IES privadas na Região Sul e uma IES pública federal na Região Centro-Oeste. A Região Sudeste apresenta CI para todas as IES do sistema federal de ensino, excluídas as duas públicas estaduais regidas pelo sistema estadual de ensino.

Essa realidade demonstra que a obrigatoriedade da avaliação pelo Sinaes, nos prazos previstos para os atos regulatórios de credenciamento, pode não estar sendo cumprida, ou o fato de haver um processo em tramitação no e-MEC, mesmo que moroso, já garante a regularidade do ato, sem importar se a sua conclusão for tardia.

O não cumprimento dos prazos da avaliação institucional acaba por enfraquecer o principal eixo de sustentação do Sinaes e se torna um ponto de contestação dos seus princípios. A avaliação institucional, com a previsão de dez dimensões e complementarmente um exame para os alunos, ambicionava ser o pilar do Sinaes. Segundo Barreyro (2008), a proposta do Sinaes pretendia “mudar o foco do estudante para a instituição” (p. 865).



**Gráfico 5 – Distribuição do CI das IES selecionadas por região e categoria administrativa – Brasil (2005-2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

Com relação à organização acadêmica, das 13 IES avaliadas, seis são universidades, quatro são centros universitários e três são faculdades. Das universidades têm-se os seguintes resultados: *i*) uma IES com CI 5, obtido em 2005, na Região Sudeste; *ii*) quatro IES com CI 4, obtidos em 2009, nas Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul; *iii*) duas IES com CI 3, em 2009, nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste.

O CI dos centros universitários ficou assim distribuído: *i*) duas IES com CI 4, obtidos em 2008 e 2009, nas Regiões Norte e Centro-Oeste; *ii*) uma IES com CI 3, em 2009, na Região Sul; e *iv*) uma IES com CI 2, em 2009, na Região Sudeste. As três faculdades obtiveram CI 3: uma na Região Nordeste, em 2010, e duas nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, em 2011.

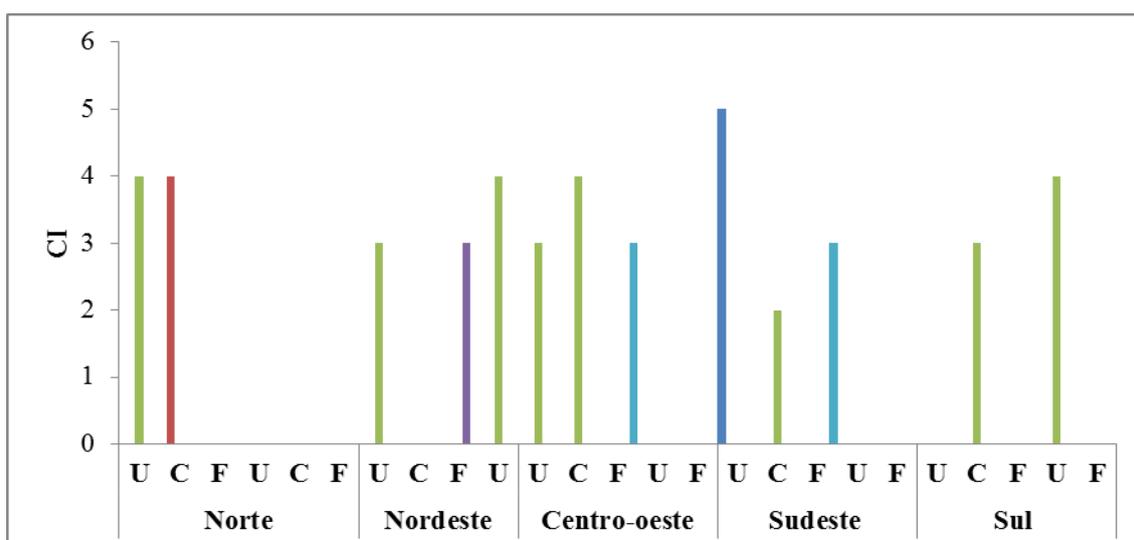
Os CI obtidos pelas IES avaliadas no período de 2005 a 2012 foram satisfatórios. Entretanto, considerando o prazo de credenciamento de cinco anos para os centros universitários e faculdades, muitas IES que deveriam ter processo de avaliação não o têm. A falta de uma avaliação diagnóstica e com possibilidade de informações sugestivas de melhoria pode comprometer a qualidade da oferta.

De acordo com Dias Sobrinho (2010), no que condiz às IES, a avaliação é um instrumento de controle e melhoria de desempenho: “É uma ferramenta capaz de produzir mudanças nos currículos, nas metodologias de ensino, nos conceitos e práticas de formação, na gestão, nas estruturas de poder, nos modelos institucionais, nas configurações do sistema educativo” (p. 195).

Em relação ao fluxo da avaliação institucional, pode-se inferir certo descaso com um processo de avaliação que se constituiu com relevância e importância. Seria proposital o descompromisso com a avaliação institucional? As diferentes concepções acerca do uso ou não dos resultados da avaliação podem caracterizar um campo político, que para Bourdieu (1989) significa um

[...] lugar em que se geram, na concorrência entre agentes [...] produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de “consumidores”, devem escolher (p. 164).

Nessa compreensão também não seria incomum configurar a tendência da qualidade da educação superior em torno de dois polos opostos: avaliação para regular e avaliação para induzir à qualidade. É evidente que a prevalência dessa orientação, em contraposição aos objetivos do Sinaes, mostra como se articulam as forças na formulação da política de avaliação.



**Gráfico 6 – Distribuição do CI das IES selecionadas por região e organização acadêmica – Brasil (2005 - 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

Após ter refletido sobre os resultados da avaliação (CI) e do indicador de qualidade das IES (IGC), que ofertam os cursos de Pedagogia selecionados nesta pesquisa, analisam-se, a seguir, nos Gráficos 7 e 8, os conceitos Enade obtidos nos ciclos avaliativos 2005, 2008 e 2011, com vista a subsidiar o entendimento sobre os efeitos produzidos na qualidade da formação dos estudantes.

Percebe-se que há uma tendência linear de crescimento da faixa dos conceitos atribuídos; entretanto, na análise por ano de aplicação do Enade, evidenciaram-se diferenças significativas entre as regiões e conforme a categoria administrativa das IES. Dos 25 cursos analisados, 18 obtiveram conceito Enade nos três ciclos avaliativo, cinco em dois ciclos avaliativos e dois cursos registram conceito Enade em apenas um ciclo avaliativo. Somente essa informação, independentemente do conceito atribuído, já seria suficiente para afirmar que pode haver uma fragilidade na oferta do curso, tendo em vista que, se o curso tem conceito Enade, tem insumos para o cálculo do CPC e, conseqüentemente, do IGC da IES. Entretanto, algumas IES deixaram de ter divulgado o IGC correspondente aos anos de 2010 e 2012. Essas IES podem ter ficado sem inscrição de ingressantes, o que impossibilitou o cálculo do CPC e do IGC.

Os cursos de Pedagogia formam professores para o desempenho de um papel fundamental na sociedade, pois educam pessoas que devem ser autônomas e

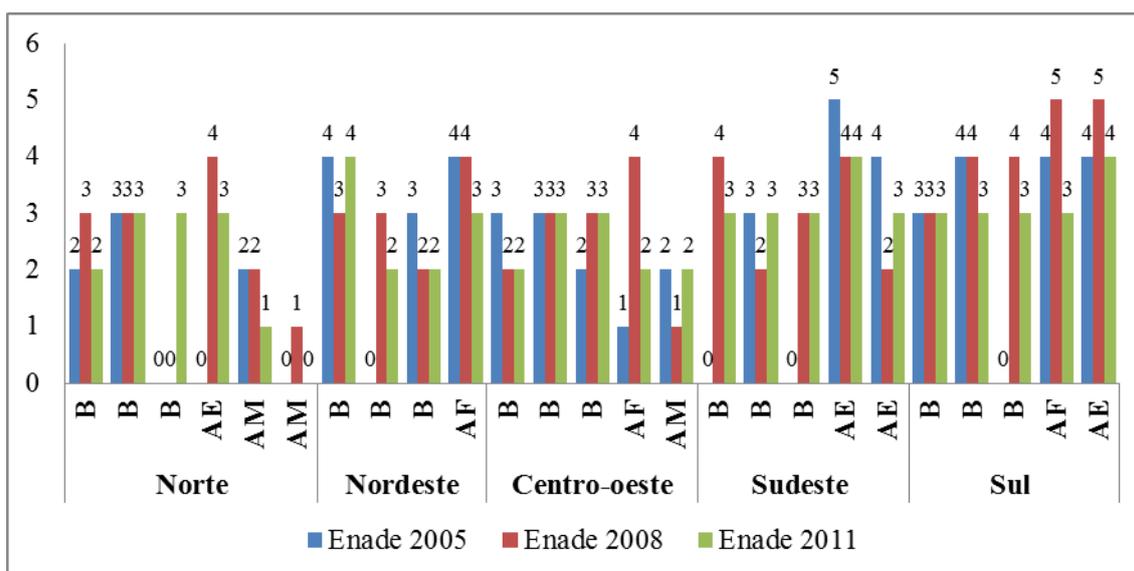
questionadoras, buscando ampliar a reflexão sobre o mundo. Essa afirmação coincide com o pensamento de Nóvoa (1992), quando afirma que: “O desenvolvimento de uma nova cultura profissional dos professores passa pela produção de saberes e de valores que deem corpo a um exercício autônomo da profissão docente” (p. 26).

Essa perspectiva de formação, em consonância com o princípio de avaliar a qualidade por meio do Enade, constitui um desafio perante o uso dos resultados. O Questionário do Estudante possibilita reconhecer o perfil comparativo dos alunos de Pedagogia, além dos conhecimentos demonstrados nas provas de formação geral e de componente específico. É fundamental nessa avaliação que se conheça a razão pela qual os estudantes de Pedagogia optaram pela profissão de professor.

Analisando os resultados da avaliação dos cursos de Pedagogia, Brito (2005) afirma que, a partir das informações do Enade, se pode traçar “um perfil das principais características desses futuros professores, permitindo que seja traçado um amplo panorama da formação de profissionais que atuarão no ensino fundamental e médio” (p. 404). A discussão de novos cenários de formação do professor requer um embasamento da avaliação quanto ao perfil desse profissional. O desenvolvimento da profissão docente inclui, necessariamente, o incremento de competências associadas a um processo dinâmico de reflexão sobre a ação que se desenvolve na docência, buscando alterar a ação educacional.

Na análise do desempenho dos cursos de Pedagogia, considerando-se que os conceitos Enade 1 e 2 são insatisfatórios e 3, 4 e 5 são satisfatórios, pode-se afirmar que: *i)* na Região Sul todos os cursos, independentemente da esfera administrativa da IES, apresentam conceito satisfatório nos três ciclos avaliativos; *ii)* na Região Sudeste, ressalvados os ciclos avaliativos anteriores, todos os cursos apresentaram conceito Enade satisfatório em 2011. Há destaque nessa região de que os cursos das IES públicas estaduais obtiveram conceito Enade 5 em 2005 e conceito 4 em 2008 e 2011; *iii)* na Região Centro-Oeste há uma concentração maior de conceito Enade 2, tanto em IES pública como em IES privada; *iv)* na Região Nordeste, há uma queda nos conceitos Enade dos cursos em 2011 em relação a 2008: um curso de IES pública federal reduziu o conceito Enade de 4 para 3 e dois cursos de IES privadas tiveram reduzidos os conceitos de 3 para 2. Restou apenas um curso de IES privada que tinha conceito Enade

4 em 2005 e que o reduziu para 3 em 2008, tornando a crescer para conceito Enade 4 em 2011; v) na Região Norte, a maioria dos cursos tiveram conceito Enade 3 em 2011 e um curso ficou com conceito Enade 1 em 2011 e em 2008. Destaca-se que a Região Norte é a única região do país a ter curso de Pedagogia com conceito Enade 1, nos ciclos estudados.



**Gráfico 7 – Distribuição do conceito Enade dos cursos de Pedagogia selecionados por região e categoria administrativa – Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

Na análise dos resultados do Enade por organização acadêmica das IES que ofertam os cursos de Pedagogia selecionados, foi percebida diferença significativa nas regiões de oferta, embora exista a tendência linear de melhoria do desempenho, quando comparados os ciclos avaliativos de 2005, 2008 e 2011.

A Região Sul registrou desempenho satisfatório em todos os cursos de Pedagogia avaliados pelo Enade e em todos os ciclos avaliativos. Entretanto, nota-se que os conceitos foram menores em 2011 do que em 2008 e 2005. O melhor resultado foi observado em um curso de uma faculdade que teve conceito Enade 4 em 2005, conceito 5 em 2008 e conceito 4 em 2011. Apenas o curso de uma universidade privada manteve o conceito Enade 3 em todos os anos avaliados.

A Região Sudeste obteve em 2011 e 2005 conceitos satisfatórios no Enade em todos os cursos de Pedagogia selecionados, diferentemente de 2008, quando registrou

conceitos Enade 2 nos cursos de um centro universitário e em uma faculdade. As universidades nessa região obtiveram conceitos Enade satisfatórios em todos os seus cursos nos ciclos avaliativos.

Na Região Centro-Oeste, duas universidades tiveram cursos de Pedagogia com conceito Enade 2 em 2011, e ambas as IES demonstraram desempenhos melhores nos seus cursos em ciclos avaliativos anteriores. O centro universitário da região se manteve com o curso de Pedagogia conceito Enade 3 em todos os ciclos avaliados. As faculdades tiveram nos seus cursos conceito Enade 2 em 2005, sendo que apenas uma delas apresentou melhoria no conceito Enade dos cursos nos ciclos avaliativos seguintes.

A Região Nordeste apresentou conceitos satisfatórios nos cursos de Pedagogia das universidades. Na faculdade e centro universitário, os cursos obtiveram conceito Enade 2 em 2011, demonstrando piora no desempenho em relação aos ciclos avaliativos anteriores, nos quais obtiveram conceito Enade 3.

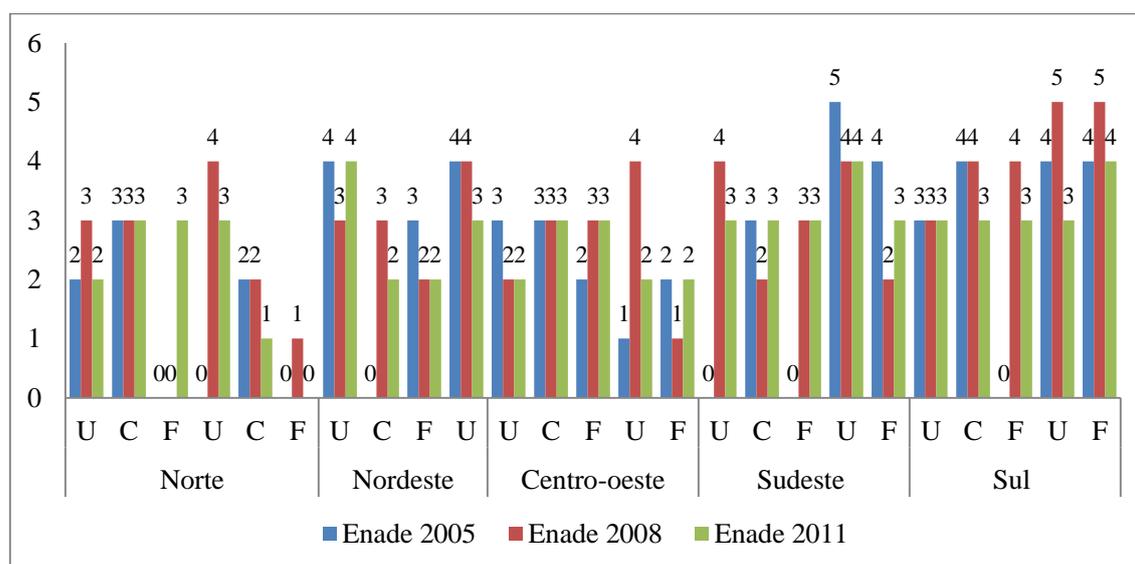
A Região Norte teve avaliação descontinuada nos cursos de Pedagogia das faculdades (conceito Enade 1 em 2008, sem registro de avaliação nos outros ciclos avaliativos, e outro curso com conceito Enade 3 apenas em 2011). Nos centros universitários, um deles obteve o conceito Enade 3 no seu curso nos três ciclos avaliativos. O outro centro universitário obteve conceito Enade 2 no curso em 2005 e 2008 e reduziu para conceito 1 em 2011. Os cursos de Pedagogia das universidades dessa região também não apresentaram bom desempenho (um dos cursos obteve conceito Enade 2 em 2005, aumentando para conceito 3 em 2008 e reduzindo novamente para conceito 2 em 2011). Já outro curso de Pedagogia da universidade não registrou conceito Enade em 2005 e obteve conceito Enade 3 em 2008 e 4 em 2011).

Em uma análise sistêmica e global, o Enade em 2005 apresentou 52% dos cursos de Pedagogia das IES investigadas com conceito satisfatório. Em 2008 e 2011, esse percentual de conceitos satisfatórios cresceu para 68%. A melhora no desempenho dos cursos no Enade pode evidenciar o esforço da gestão das IES a partir dos resultados da avaliação. Contudo, parece haver certa acomodação do sistema por força regulatória, e algumas IES não têm conseguido superar as fragilidades evidenciadas nos resultados insatisfatórios da avaliação nos anos anteriores.

Seguindo os princípios orientadores do Sinaes, a busca pela melhoria da qualidade revela a identidade da IES. Dessa forma, o sistema pressupõe uma avaliação que valorize as ações promovidas no interior de cada IES. No que tange à avaliação de desempenho dos estudantes, o Enade

[...] deverá levar em consideração o quanto a instituição de educação acrescentará aos estudantes ao longo do curso, ou seja, a mudança que permite verificar o efeito do curso sobre o aprendizado do estudante, buscando evidenciar o que a IES vai agregar ao perfil cultural e profissional do aluno (BRASIL, 2006).

Com essa característica, o exame foi concebido para alcançar a dimensão da gestão; entretanto, terá valor para a melhoria da qualidade, a depender da forma como for entendido pela IES, revelando mais uma vez que o uso ou o não uso dos resultados da avaliação podem ter caráter intencional, dependendo da intensidade e da objetividade das propostas institucionais.



**Gráfico 8 – Distribuição do conceito Enade dos cursos de Pedagogia selecionados por região e organização acadêmica – Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

Quanto ao CPC, é importante lembrar que uma parte das informações que o compõem advém do Enade; portanto, o desempenho desse indicador de qualidade é muito similar. As alterações se referem à incorporação dos insumos referentes ao corpo

docente e à percepção dos estudantes sobre a organização pedagógica e a infraestrutura do curso.

Outro fator importante é que os cursos que obtiverem conceito insatisfatório nesse indicador poderão receber, por decisão da política de regulação, a visita da comissão de avaliação, com abertura processual *de ofício*<sup>162</sup> no sistema e-MEC. Os cursos com conceito satisfatório receberão as respectivas portarias de renovação de reconhecimento, geradas automaticamente em razão da natureza de cada curso.

Segundo Polidori (2009), é facilmente possível perceber a distorção desse indicador:

Primeiro, o Sinaes é composto por três pilares, como já foi dito, sendo que um desses pilares é constituído pelo Enade e, dentro da filosofia do Sistema, é utilizado para compor o parecer final de uma IES e de seus cursos. A partir do momento em que é considerado um desses pilares como o único elemento definidor de qualidade daquele curso ou IES, está ocorrendo uma transgressão do Sistema atual de avaliação (p. 447).

Nessa perspectiva, utilizar o CPC como definidor de qualidade dos cursos se constitui um grande equívoco conceitual do Sinaes, conforme se anuncia nesta pesquisa. Segundo o Gráfico 9, verifica-se um crescimento de cursos de Pedagogia com CPC satisfatório em 2011 em relação a 2008. Dos 23 cursos com CPC em 2008, 15 (60%) foram satisfatórios, já em 2011 foram 21 cursos (84%) com CPC satisfatórios.

O resultado insatisfatório no CPC dos cursos de Pedagogia em 2008 esteve concentrado em cinco IES privadas e três públicas (duas municipais e uma estadual). Em 2011, foram registrados CPC insatisfatórios em um curso de IES privada e em uma IES pública (uma municipal e uma estadual).

Na Região Sul, todos os cursos de Pedagogia tiveram CPC satisfatório em 2008 e 2011, com conceitos entre 3 e 4. Na Região Sudeste, há dois cursos de Pedagogia da esfera pública estadual, um com CPC 2 e outro com CPC 3, nos dois ciclos avaliativos. Na mesma região, os três cursos de IES privada tiveram CPC 3 em 2001, sendo que um deles havia tirado CPC 2 em 2008.

---

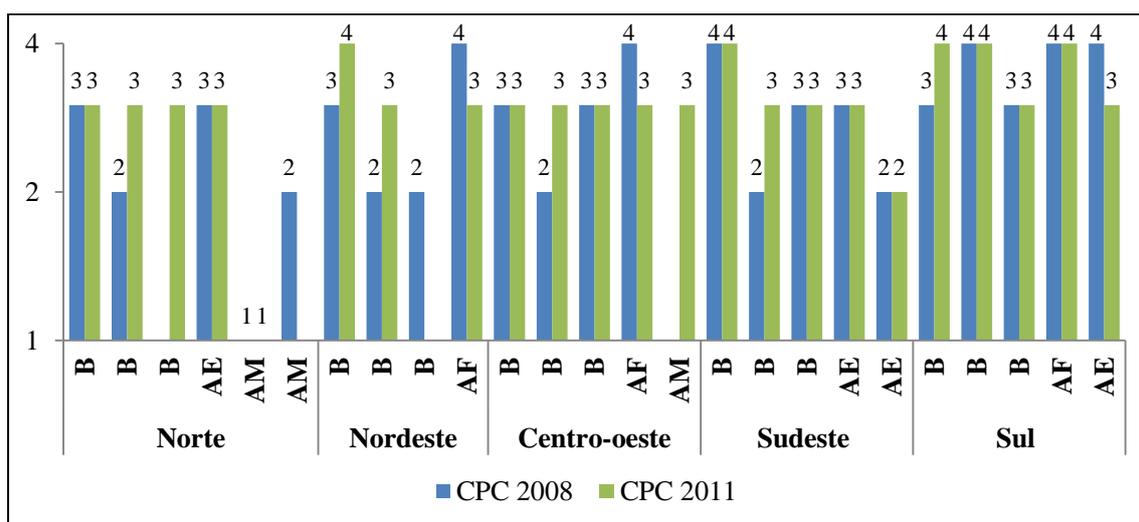
<sup>162</sup> *De ofício* é uma expressão muito usada no direito e no campo da administração pública. Significa “por lei, oficialmente, em virtude do cargo ocupado”.

Na Região Centro-Oeste, observou-se a existência de CPC satisfatório para todos os cursos de Pedagogia em 2011 e com evolução de resultado em um curso de IES privada que tinha CPC 2 em 2008. Inclui-se um curso de IES pública municipal com CPC 3, divulgado pela primeira vez em 2011.

Na Região Nordeste, registrou-se um curso de IES privada com CPC 3 em 2008 e CPC 4 em 2011 e dois cursos de IES privada com CPC 2 em 2008, sendo que um deles não apresentou resultado em 2011 e outro melhorou o desempenho do CPC para 3 em 2011. Ainda nessa região, destaca-se um curso de IES pública federal com CPC 4 em 2008 e CPC 3 em 2011.

Na Região Norte, enquanto os cursos de Pedagogia de IES privada tiveram CPC satisfatório em 2011 (incluindo um curso com CPC superior ao obtido em 2008), o curso de IES pública estadual manteve o CPC satisfatório nos dois ciclos avaliativos, enquanto os dois cursos de IES pública municipal mantiveram CPC insatisfatório em 2008 e 2011.

Analisados os indicadores de qualidade obtidos pelos 25 cursos de Pedagogia, pode-se afirmar que: *i*) dos 15 cursos de IES privadas, nove cursos (60%) em 2008 tiveram resultados satisfatórios e 14 cursos (93%) em 2011; *ii*) dos 10 cursos de IES pública, seis (60%) foram satisfatórios em 2008 e 7 (70%) em 2011.



**Gráfico 9 – Distribuição do CPC dos cursos de Pedagogia selecionados por região e categoria administrativa – Brasil (2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

Quanto à organização acadêmica, a análise do CPC obtido pelos cursos de Pedagogia em 2008 e 2011 revelou que as universidades apresentam indicadores de qualidade satisfatórios em todas as regiões do país, indistintamente. Verificou-se que tanto em 2008 como em 2011, 100% dos cursos ofertados em universidades obtiveram resultados satisfatórios, variando entre CPC 3 e 4. Nenhum curso de Pedagogia de universidade obteve CPC 5.

Verificou-se que, à exceção da Região Sul, os cursos ofertados em centros universitários obtiveram CPC 2 em 2008 e CPC 3 em 2011, evidenciando uma melhoria de qualidade. Apenas um centro universitário na Região Norte manteve o resultado do CPC 2 nos dois anos consecutivos. Dos seis cursos de Pedagogia ofertados em centros universitários, apenas 20% obtiveram resultado satisfatório em 2008, tendo melhorado o resultado em 80% no ciclo avaliativo de 2011.

Nas faculdades, evidenciou-se em um curso de Pedagogia a descontinuidade do registro no CPC de 2008 para 2011, nas Regiões Norte e Nordeste. Nas Regiões Norte e Centro-Oeste, dois cursos obtiveram o CPC inicial em 2011. Dos nove cursos de Pedagogia ofertados em faculdades, 45% obtiveram CPC satisfatório em 2008, aumentando para 67% em 2011.

Considerando os avanços obtidos no CPC de 2011 em relação ao CPC de 2008 dos cursos selecionados, pode-se afirmar que houve um esforço das IES para melhorar os insumos que compõem esse indicador (desempenho dos estudantes, organização pedagógica, infraestrutura ofertada, contratos de trabalho docente que contemplam o regime horista e valorização da qualificação dos docentes que atuam nos cursos de Pedagogia).

Nesse quesito poder-se-ia pensar que a avaliação é indutora de qualidade; entretanto, a motivação para as mudanças que podem ser incorporadas ao curso revela que a busca por resultados satisfatórios no CPC está diretamente associada a sua importância para a regulação. Talvez pelo interesse da gestão no uso deste, como critério para a dispensa da visita de avaliação e, portanto, maior agilidade no processo de emissão do ato regulatório de renovação de reconhecimento do curso. Com essa aplicabilidade do indicador de qualidade, a avaliação *in loco*, em que pese conter

informações importantes para a melhoria do curso e com relevância sistêmica, quando associada aos demais instrumentos do Sinaes, perde a visibilidade.

Ressalta-se que essa decisão também tem efeito econômico, tendo em vista o não pagamento da taxa de avaliação *in loco*<sup>163</sup> pelas IES, quando o curso é dispensado da visita pelo órgão regulador. Somente as IES privadas estão sujeitas à obrigatoriedade de recolher a taxa de avaliação, para que o Inep faça a designação das comissões de avaliadores. Essa situação acaba por revelar um interesse mútuo, embora velado, na utilização dos indicadores de qualidade: *i*) para as IES privadas, em que pesem os efeitos das medidas saneadoras, a dispensa da avaliação *in loco* tem impacto na sustentabilidade da IES pela economia no pagamento das taxas de avaliação (quanto maior a IES, mais cursos dispensados, maior o benefício); *ii*) para a Seres, a agilidade em regular com indicador de resultado fácil de ser calculado e com uma periodicidade anual, que permite manter-se na posição de Estado-Avaliador (redução da análise documental, diligências e pareceres que impactam a estrutura burocrática do órgão); e *iii*) para o Inep, adequação da capacidade institucional para realizar a avaliação *in loco* na quantidade e no fluxo necessário para subsidiar os atos regulatórios, em detrimento da dificuldade de implementação do ciclo avaliativo do Sinaes e da aplicação de todos os instrumentos que estão sob sua responsabilidade.

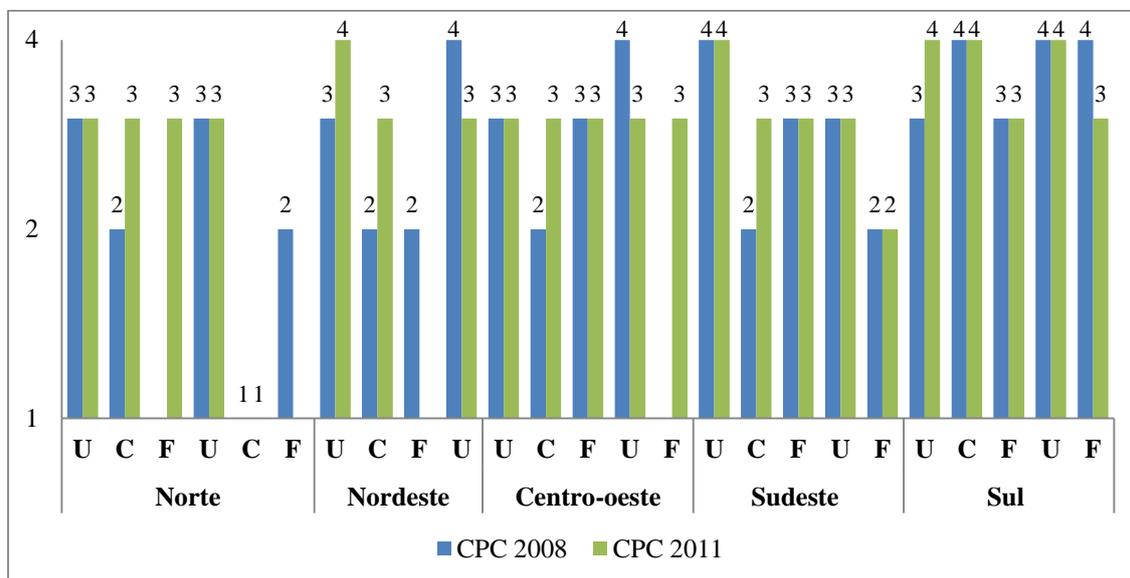
Com a análise já realizada nesta parte do estudo, tem-se um panorama dos cursos de Pedagogia ofertados no país. A relação entre a avaliação e a regulação é notada a partir do uso ou não uso dos resultados da avaliação.

Os elementos do Sinaes (Conceito Enade, Conceito de Curso e Conceito Institucional), aliados aos resultados dos indicadores de qualidade CPC e IGC, denotam a vinculação do processo avaliativo ao processo regulatório. Sem dúvida há uma interdependência entre esses processos; contudo, não se evidenciam ações de acompanhamento do fluxo processual e do que representam para a melhoria da

---

<sup>163</sup> Lei nº 10.870, de 20 de maio de 2004, institui a taxa de avaliação *in loco* das instituições de educação superior e dos cursos de graduação e dá outras providências (BRASIL, 2004). Fixa no artigo 3º os valores por avaliador e o número de avaliadores que integram as comissões para cada tipo de avaliação. No artigo 5º, dispõe que os valores fixados para a Taxa de Avaliação *in loco* somente poderão ser alterados em decorrência da variação dos custos para a realização das avaliações, em periodicidade não inferior a 1 (um) ano. Passados dez anos de implementação, os valores permanecem inalterados. Entretanto, a depender do número de cursos para avaliar o valor total a ser pago, pode ser significativo.

qualidade. Isso faz com que a avaliação seja descontinuada em muitos casos e inoperante à luz dos princípios do Sinaes.



**Gráfico 10 – Distribuição do CPC dos cursos de Pedagogia selecionados, por região e organização acadêmica – Brasil (2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2013).

Na parte seguinte, a relação entre avaliação e regulação é analisada a partir da concepção dos gestores, no caso os coordenadores dos cursos de Pedagogia, e da participação destes na definição sobre o uso dos resultados da avaliação. O objetivo é identificar as potencialidades da avaliação e obter subsídios para superar a ênfase nas ações de regulação que parecem sobressair nas iniciativas do Estado.

No entanto, nem sempre é possível realizar a distinção entre práticas de avaliação e de regulação, pois estão muito imbricadas, em uma relação de quase ou total dependência. Assim, à luz da experiência desenvolvida no Sinaes, a análise comparativa dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos possibilita reconhecer nos processos de avaliação e de regulação as suas similaridades e diferenças.

### 4.3. AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO: MEDIAÇÕES SÃO POSSÍVEIS?

Nos seus dez anos de implementação, o Sinaes passou por modificações inerentes a um processo de avaliação que tem como característica a construção e a reconstrução dos seus instrumentos, justificando por meio da dialética a necessidade de contextualização e aprimoramento. Com essa característica e consideradas as contradições e mediações ocorridas no período, o estudo dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes teve como prerrogativa discutir as diferentes concepções da avaliação e regulação. Essas concepções são refletidas nos posicionamentos dos coordenadores dos cursos investigados, nas ações de gestão do Estado e requerem o diálogo com os resultados da avaliação na implementação de ações de melhoria que deem consequência a sua finalidade.

Essa perspectiva diz respeito às adequações que ocorreram no processo de implementação do Sinaes, a partir do pensamento daqueles que estiveram na condição de gestores. Admite-se que as mudanças, próprias do contexto e do convívio social, ocorreram com a intenção de fazer a mediação das relações entre o Estado, as IES e a sociedade.

Assim, embora se tenha avançado no que diz respeito à concepção de um sistema de avaliação, a relação da avaliação com a regulação na forma de subsídio aponta para fronteiras difíceis de transpor. Entre as dificuldades estão os aspectos políticos e burocráticos, considerados peculiares e relevantes para a execução da atividade regulatória, mas que se fazem presentes como fatores inibidores do papel estratégico da autoavaliação das IES e da avaliação externa.

Contudo, a qualidade educacional ultrapassa as camadas técnicas e científicas, atingindo os mais profundos e diferenciados sentidos filosóficos, sociais e políticos (DIAS SOBRINHO, 2005). Nesse sentido, é importante definir os compromissos dos atores institucionais com vistas à consolidação da missão da IES. O processo de autoavaliação mostra as responsabilidades com a transformação e a(re)construção de uma nova realidade. Somente com essa definição, a autoavaliação prevista no Sinaes

poderá ser referência para a qualidade do trabalho da gestão e do planejamento, necessários à criação da cultura avaliativa permanente.

Apesar da estrutura de representação colegiada prevista na Conaes,<sup>164</sup> a tomada de decisão da gestão da política de avaliação da educação superior, com a finalidade de assegurar a qualidade e orientar a expansão da oferta, nem sempre ocorreu nesse espaço ou com a discussão necessária. Dessa forma, os movimentos realizados podem ter sido até contraditórios ao Sinaes, do ponto de vista da responsabilização dos atores institucionais com o processo de regulação e/ou de avaliação.

A interface entre avaliação e regulação no Sinaes visa à construção de uma educação superior de qualidade e, por isso, requer a compreensão sobre a evolução do conceito de avaliação. A avaliação formativa e emancipatória tem se expandido, a partir: *i*) da investigação, com o intuito de compreender se as ações de avaliação melhoram o desempenho dos estudantes e das IES; e *ii*) da prática, procurando saber se a gestão é capaz de transformar as sugestões da avaliação em práticas produtivas.

Nessa perspectiva, a avaliação possui como características básicas: a natureza processual, a diversidade de instrumento e a intencionalidade da ação. Na relação entre esses elementos deve haver a definição de competências para a avaliação e a regulação; caso contrário, podem ser confundidas na sua forma de atuação. Quanto mais próxima essa relação, mais a avaliação estará situada na posição de controle, podendo haver uma junção dos processos.

De outro modo, com o afastamento dos processos de regulação e avaliação, mesmo com clara situação de dependência entre ambos, mais se abre espaço para a avaliação formativa e construtiva. Para Dias Sobrinho (2003), a avaliação

[...] deve perscrutar os sentidos da formação e a quem ela serve; deve pôr em questão o conceito de sociedade que fundamenta a ciência e a prática nos diversos setores institucionais; fundamentalmente e, utilizando-se de várias análises particulares, deve pôr em linha de consideração crítica a missão de cada instituição e sua realização (p. 109-110).

---

<sup>164</sup> O Decreto nº 5.773/2006 estabelece que as competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação serão exercidas pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) (BRASIL, 2006).

Esse contexto reflete a necessidade de analisar as mediações na configuração da política pública, pois a condição humana é produzida nesse movimento de construção das relações intelectuais, éticas e políticas, em oposição à formação profissional, que visa adaptar o sujeito e prepará-lo de forma passiva e subordinada ao processo de acumulação da economia capitalista (KUENZER, 2002).

No materialismo histórico e dialético,<sup>165</sup> a realidade torna-se objeto do conhecimento humano quando ganha um significado que é produzido historicamente pelo próprio homem, em um processo de apropriação e de renovação da natureza. O conhecimento humano se realiza nesse ato intencional de intervenção do homem sobre a natureza, que a modifica para a satisfação de suas necessidades.

No âmbito da relação entre avaliação e regulação, deve haver um espaço para ambos os processos coexistirem na construção da realidade. Não em lados opostos, mas com definição das suas funções e interface para induzir à qualidade. Para Dias Sobrinho (2000), a avaliação deve ampliar sua função formativa, pedagógica, proativa e construtiva, pois

[...] deve colocar como foco central de suas preocupações a questão fundamental do sentido social de uma instituição. Deve, basicamente, perguntar sobre os significados sociais de que se reveste a formação promovida nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, ou seja, interrogar sobre os efeitos sociais dos trabalhos produzidos e dos serviços oferecidos (p. 109).

Esse processo de reflexão sobre a IES, sua relação com o Sinaes e com política regulatória instaurada no país, faz com que o ato de avaliar, seja um instrumento essencial para garantir a autonomia das IES. A melhoria da qualidade da educação tem a ver com o respeito à missão da IES, seus planos e projetos, e com o que, de fato, foi realizado.

Na perspectiva marxista, a lógica dialética é uma possibilidade para a compreensão da realidade. Aristóteles é o fundador de uma lógica rigorosa que pode ser

---

<sup>165</sup> Na concepção marxista, os princípios fundamentais do materialismo dialético são quatro: *i*) a história da filosofia, que aparece como uma sucessão de doutrinas filosóficas contraditórias dissimula um processo em que se enfrentam o princípio idealista e o princípio materialista; *ii*) o ser determina a consciência e não inversamente; *iii*) toda matéria é essencialmente dialética, e o contrário da dialética é a metafísica, que entende a matéria como estática e anistórica; *iv*) a dialética é o estudo da contradição na essência mesma das coisas (ALVES, 2010).

conhecida na concepção filosófica como lógica formal. Inversamente, a lógica dialética assume a categoria da contradição em seu movimento de produção da realidade e supera a anterior. Mas isso não significa que a lógica formal aristotélica é falsa; ela é apenas unilateral, insuficiente. Nesse sentido, o método dialético supera essa unilateralidade (PAULO NETTO, 2011).

Sobre essa contraposição marxista aos dualismos dicotômicos dos princípios de identidade e exclusão da lógica formal, Alves (2010), destaca:

A lógica dialética incorpora a lógica formal por superação, por isso a necessidade de uma profunda compreensão do que seja oposição e contradição. A questão é reconhecer que não são opostos confrontados exteriormente, mas são interiores um ao outro – preceito da identidade dos contrários (p. 5).

A história do homem em sociedade se dá pela relação estabelecida da natureza e o homem com os outros homens. Assim, a história relata as realizações do homem em todo o processo de construção do conhecimento e passa a ser a realidade com uma estrutura dialética e dialógica. Nessa perspectiva, o método marxista coloca a prioridade do estudo nas produções históricas.

A distribuição de produtos segundo Marx (1998) é, antes de tudo, distribuição dos meios de produção e, portanto, classificação dos membros da sociedade pelos diferentes tipos de produção, o que é uma determinação ampliada da relação anterior. Para o autor, o modo de produção

[...] é decisivo para a nova distribuição que se estabelece. Embora esta surja como uma condição prévia para o novo período de produção, ela própria é um produto da produção, não somente da produção histórica em geral, mas da produção histórica determinada (p. 12).

É bem verdade que a satisfação das necessidades induziu a outras necessidades, que provocaram novas relações sociais que se transformaram a partir do modo social de produção, porém a base sempre estará na formação do homem. Portanto, se existe aproximação entre as relações de produção (sociais e técnicas) e as forças produtivas, é porque as segundas determinam as primeiras, que, por sua vez, geram novas necessidades e meios para satisfazê-las. Assim, o nível de forças produtivas determina a

relação social, que, por meio da propriedade privada, reúne as condições para o crescimento dos meios de produção.

Não obstante, a regulamentação do Sinaes tem atribuído à avaliação características que conflitam com os princípios que fundamentaram a sua criação. A força que se instala a partir da decisão da regulação pode conduzir à desvalorização da autoavaliação e da avaliação institucional externa, ambos instrumentos previstos no Sinaes. O (des)uso dos resultados da avaliação do Sinaes acaba por privilegiar as relações técnicas, orientadas por uma lógica quantitativa marcada por padrões de competitividade presentes na sociedade. As relações sociais determinam a atuação estatal. E o contrário pode acontecer? O Sinaes pode se estabelecer como indutor de qualidade, em oposição ao poder emanado da força regulatória do Estado?

As respostas a essas questões podem ser analisadas a partir da intensidade do uso da avaliação nas IES, nas políticas públicas e nos atos de regulação do Estado. Do ponto de vista dos ciclos avaliativos do Sinaes, o que se percebe, a partir dos dados analisados até aqui, é uma tendência de submissão à força regulatória e algumas iniciativas das IES de aderência aos princípios formativos da avaliação.

Como instrumento lógico de interpretação da realidade, a dialética caracteriza-se pelo movimento do pensamento. Por meio da materialidade histórica da vida dos homens em sociedade, permite descobrir as leis fundamentais que definem a forma organizativa do gênero humano através da história. Ao abordar o princípio da contradição presente na dialética, Pires (1997) explica a essência do método.

Neste caminho lógico, movimentar o pensamento significa refletir sobre a realidade partindo do empírico (a realidade dada, o real aparente, o objeto assim como ele se apresenta à primeira vista) e, por meio de abstrações (elaborações do pensamento, reflexões, teoria), chegar ao concreto: compreensão mais elaborada do que há de essencial no objeto, objeto síntese de múltiplas determinações, concreto pensado (p. 87).

Tal caminho ganha sentido na análise dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes, que passam a ser um ponto de partida concreto para se compreender a política de avaliação da educação superior brasileira e sua relação com a melhoria da qualidade e/ou com as práticas de controle. Nesse sentido, a reflexão sobre

os dados, as informações, as determinações, as contradições e as mediações possibilita compreender a realidade na sua totalidade e fazer inferências sobre as finalidades do processo de avaliação.

Na compreensão dessa realidade e do movimento das relações entre o sujeito e o objeto, ocorre a construção do conhecimento, a partir de fundamentos teóricos e segundo as leis da natureza. Em sua expressão singular, a realidade revela o que verdadeiramente é em sua imediatez, e em sua expressão universal revela suas complexidades, suas conexões internas, as leis de seu movimento e evolução, enfim, a sua totalidade histórico-social (MARTINS, 2005).

Portanto, para que se tenha o conhecimento científico da realidade, faz-se necessário delimitar as relações mais simples e determinantes da realidade social até a sua totalidade nas relações mais complexas, retornando sempre às deliberações mais simples, tornando o processo dinâmico e flexível. Conforme Cury (1995), o conhecimento da realidade faz sobressair o conceito de mediação, que indica que nada é isolado.

Implica, então, o afastamento de oposições irreduzíveis e sem síntese superadora. Por outro lado, implica uma conexão dialética de tudo o que existe, uma busca de aspectos afins, manifestos no processo em curso. A distinção existente entre esses aspectos oculta uma relação mais profunda que é a fundamentação nas condições gerais da realidade (p. 43).

Na sociedade capitalista, evidencia-se a oposição entre indivíduo e sociedade, essencial para a manutenção dos interesses da classe dominante no seu objetivo de classificá-los como universais. Portanto, para conhecer a realidade é preciso compreender a origem da produção humana, no contexto histórico e nas relações sociais que mais servem ao processo de subordinação e domínio.

Diante desse cenário, cabe às IES o desafio de cumprir a missão institucional e garantir a sustentabilidade financeira dentro dos padrões de qualidade previstos pelo Sinaes, com permanente crítica às orientações regulatórias que afrontam os princípios do Sinaes. Esse entendimento fortalece a concepção de avaliação como política pública.

Um aspecto bastante conhecido da evolução do pensamento na lógica da teoria do materialismo e da dialética como método é o processo pelo qual o ser humano foi se diferenciando dos demais. Segundo Marx e Engels (2008), o primeiro pressuposto de toda a existência humana e, portanto, de toda a história

[...] é que os homens devem estar em condições de viver para poderem “fazer história”. Mas, para viver, é preciso antes de tudo comer, beber, ter habitação e algumas coisas mais. O primeiro ato histórico é, portanto, a produção dos meios que permitam a satisfação dessas necessidades. [...] O segundo ponto é que, satisfeita essa primeira necessidade, a ação de satisfazê-la e o instrumento de satisfação já adquirido conduzem a novas necessidades – e esta produção de novas necessidades é o primeiro ato histórico (p. 39-40, grifos do autor).

O processo de apropriação ocorre, então, nessa relação entre a natureza e o homem, este último por sua ação transformadora, que se apropria da natureza como uma prática social. A compreensão da importância do processo de apropriação para a pesquisa em tela é que a investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, analisar suas diferentes formas de desenvolvimento, e buscar a conexão que há entre elas. Só depois de concluído este trabalho, é que se pode descrever adequadamente o movimento real (MARX, 1998).

Quanto ao aspecto metodológico da pesquisa, pode-se chegar nesse processo de construção histórica ao limite da totalidade e não se terá mais a possibilidade de continuar a ampliação de determinado conceito. Se isso ocorrer, resta ampliar as possibilidades de construção do conhecimento e relacionar o objeto com outros conhecimentos afins à temática pesquisada.

Isso quer dizer que ocorrendo à saturação da análise documental por meio da legislação e da literatura disponível sobre avaliação, devem-se ampliar as possibilidades de construção da trajetória histórica da avaliação com a participação dos atores institucionais. É o que foi feito neste trabalho, com a participação dos gestores, pois estes evidenciaram limitações em relação aos estudos existentes sobre os ciclos avaliativos do Sinaes, no entendimento da análise integral dos seus instrumentos.

A pretensão de realizar um estudo inédito sobre os ciclos avaliativos do Sinaes nesta pesquisa tem amparo na ausência de produção de estudos que investiguem a

integralidade, a intencionalidade, a comparabilidade e a inter-relacionaridade entre os instrumentos do Sinaes, que possam demonstrar, no seu conjunto, a qualidade dos cursos ofertados pelas IES. Essa é uma limitação que impede de avançar na criação de possibilidades de aprimoramento da relação entre avaliação e regulação, a ponto de a pesquisadora ousar outro questionamento: seria intencional a ação regulatória do Estado ao promover a desordem do fluxo do ciclo avaliativo e a valorização de indicadores em detrimento dos resultados do Sinaes?

Ressalta-se, nesse processo, que um saber produzido no pensamento pode reproduzir o concreto e, por isso, mostra a reprodução como uma categoria que se dá no interior de um movimento contraditório cujo sentido, ainda que busque confirmar antagonismos existentes, também os empurra para sua superação. Segundo Cury (1995), essa reprodução

[...] não se dá de modo mecânico ou meramente reflexo. As condições que possibilitam a reprodução do capitalismo não se encontram apenas e tão somente na reprodução dos meios de produção. Ora. Estas últimas se dão no âmago das relações de classe, cujas contradições possibilitam o desenvolvimento de antagonismos e, portanto, da transformação social (p. 42).

Com essa complexidade de relações, a mediação dos conflitos representa uma estratégia para desafiar a elaboração de ideias subjetivas nas instâncias particular ou individual e relacioná-las com os processos econômicos, políticos e ideológicos encadeados numa lógica social mais ampla. O fundamento desse processo de construção está ancorado na ideia de que a realidade, por contradição, está sempre em movimento de transformação e que, portanto, pressupõe o reconhecimento de que o produto da pesquisa poderá ser extrapolado em suas próprias contradições internas, revelando um panorama do estado da arte em determinado momento.

Nesse sentido, as categorias metodológicas foram essenciais neste estudo, para conhecer a produção e o significado da avaliação e a regulação na relação dialética entre aqueles que participam da construção do sistema de avaliação. Assim, possibilitou analisar as características da ação do Estado nas suas formas de poder e controle do sistema educacional e das da IES no investimento dos projetos pedagógicos preconizado

por um determinado padrão de qualidade. Articulando-se as categorias de conteúdo *avaliação como política pública* e *qualidade da educação superior* às categorias do método, foi possível analisar os efeitos da avaliação nas políticas educacionais implementadas a partir de 2004.

Essa concepção foi se revelando durante a construção do estudo, fundamentada no diálogo entre os grupos e com centralidade na posição e contraposição de ideias trazidas pelos coordenadores de cursos entrevistados. Essa visão, associada à análise documental das informações e aos resultados dos ciclos avaliativos do Sinaes, conduziram a variadas formas de pensamento e, assim, ampliaram a visão de totalidade do Sinaes.

Em se tratando de processos de avaliação com forte relação econômica por parte das mantenedoras das IES, foi essencial compreender as contradições que se operam no sistema de avaliação da educação superior do país. Na perspectiva materialista e histórica, Frigotto (2001) destaca que o método

[...] está vinculado a uma concepção de realidade, de mundo e de vida no seu conjunto. A questão da postura, neste sentido, antecede o método. Este constitui-se numa espécie de mediação no processo de apreender, revelar e expor a estruturação, o desenvolvimento e a transformação dos fenômenos sociais (p. 77).

Justamente por essa vinculação com a realidade é que o método se ajustou à necessidade de análise da influência de uma sociedade capitalista na definição da relação entre a avaliação e a regulação da educação superior e, conseqüentemente, na definição das políticas de desenvolvimento da educação superior. Parte-se do pressuposto de que a concepção de regulação e de avaliação tem a ver com o modelo de educação superior que se pretende adotar no país. Assim sendo, revela contraposição da política regulatória à concepção de avaliação, qual seja, a emancipatória e autônoma, a fim de subsidiar: *i)* às IES o desenvolvimento dos processos pedagógicos e *ii)* o Estado na construção de políticas públicas voltadas à indução de qualidade na educação. Marcando a posição ideológica da educação e suas relações com o Estado, Dias Sobrinho (2010) destaca que o discurso e as práticas dos gestores do Estado.

[...] estão recheados de ideias e promessas de desenvolvimento a ser alcançado por meio da gestão eficiente do sistema educacional. Nas políticas setoriais públicas, as preocupações centrais consistem na organização de sistemas de informação e de controle através da elaboração e execução de um forte aparato legal-normativo, sempre acompanhado de processos de regulação, avaliação e acreditação. Na agenda brasileira de educação superior aparece, com grande relevo, a questão da ampliação das matrículas e o controle das aprendizagens estudantis exercido por meio de exames de larga escala. São medidas socialmente valorizadas e de grande apelo político, especialmente quando publicam informações quantitativas (p. 1.227).

Nessa perspectiva, admite-se que as ações e os compromissos dos gestores podem estar descontextualizados da relação com qualidade da educação superior, instaurando tensões na relação entre avaliação e regulação pelo distanciamento dos propósitos de cada um desses processos. Para alterar essa realidade, é preciso discutir a política de avaliação em suas possibilidades de se concretizar como diretriz norteadora do processo de expansão da educação superior, seja pelos resultados do Enade, dos indicadores de qualidade ou, ainda, pelos relatórios de avaliação *in loco*.

A análise da avaliação da educação superior como um processo histórico revelou durante a pesquisa e, em especial no Capítulo 2, o conjunto de políticas que se sucederam depois da implementação do Sinaes, em 2004, percebendo na lógica dialética a construção de uma ação política do Estado subsidiada pela avaliação. Foi importante descobrir nesse conjunto de políticas a relação entre o objeto e a transformação da realidade, nesse caso, a relação entre o Sinaes e a promoção da qualidade da educação superior. Conforme Marx, (1998) é essencial descobrir no contexto do objeto

[...] não apenas a lei que os rege, enquanto tem forma definida e os liga à relação observada em dado período histórico. O mais importante de tudo é a lei de sua transformação, de seu desenvolvimento, ou seja, a transição de uma forma para outra, de uma ordem de relações para outra (p. 26).

A visão marxista distingue a concepção de investigação como método de pesquisa que se apropria da realidade estudada de método de exposição que define a forma de análise e de desenvolvimento da investigação. Pode-se dizer, portanto, que

depois de analisar a realidade com o intuito de transformá-la, tem-se no materialismo histórico-dialético o modo de caminhar.

Sob essa lógica, a análise dos elementos que integram os ciclos avaliativos do Sinaes significou, também, o enfrentamento das forças coercitivas do poder do Estado nas políticas que representam o capital privado. São essas forças que, analisadas a partir do movimento da regulação, determinam a visão de mundo e legitimam a avaliação como política pública. Transformar a concepção tradicional de avaliação focalizada na regulação da educação superior sob a ótica de poder e controle estatal representou o grande dilema a ser enfrentado pelo Sinaes.

Com essa base epistemológica, a pesquisa se ancorou na abordagem crítico-dialética, compreendida como a ciência em construção. A partir de uma visão materialista de mundo, o processo de construção do conhecimento sobre a avaliação da educação superior se pautou da totalidade para as partes e retornou depois para a totalidade. Ao mesmo tempo, retroalimentou as práticas de gestão para a melhoria da qualidade dos cursos e as políticas de regulação do Estado que contribuíram para sua reprodução.

Nesse sentido, é importante salientar o apontamento de Belloni (2001), quando diz que avaliar

[...] é uma ação corriqueira e espontânea realizada por qualquer indivíduo acerca de qualquer atividade humana; é, assim, um instrumento fundamental para conhecer, compreender, aperfeiçoar e orientar as ações de indivíduos ou grupos. É uma forma de olhar o passado e o presente sempre com vistas ao futuro. Faz parte dos instrumentos de sobrevivência de qualquer indivíduo ou grupo, resultado de uma necessidade natural ou instintiva de sobreviver, evitando riscos e buscando prazer e realizações (p. 14).

A pesquisa nas instituições, em diversas áreas do conhecimento, entre estas a educação, envolve relações de caráter social e humano, por isso, vem se destacando no uso da abordagem qualitativa no processo de investigação (GODOY, 1995; NEVES, 1996). Nesse contexto, podem ser utilizadas diversas abordagens metodológicas de caráter quantitativo ou qualitativo. A escolha do caráter qualitativo neste estudo esteve associada ao objetivo de analisar as características específicas, as vantagens e

desvantagens de cada abordagem e fazer uso, de forma combinada, de mais de uma fonte para a coleta de dados.

Dessa forma, à luz das experiências educacionais e do pensamento dos sujeitos envolvidos tanto na gestão do Estado como na gestão acadêmica das IES, as categorias metodológicas e analíticas deram sustentação ao desenvolvimento da pesquisa. O olhar dialético do método, além de possibilitar a compreensão das situações históricas, auxiliou na apreensão da concepção de avaliação e na interpretação da sua finalidade (regular a e/ou induzir à qualidade).

Com efeito, a questão norteadora da pesquisa centrou-se na análise dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes, buscando evidenciar se a avaliação permanece centrada na visão de controle do Estado, destituída da concepção formativa e emancipatória, ou se tem alterado suas práticas. Por conseguinte, fez-se necessário o uso da abordagem qualitativa com ênfase nas relações entre os sujeitos pesquisados. A orientação de análise foi realizada de acordo com as potencialidades reiteradas no processo.

Na abordagem qualitativa, o pesquisador busca aprofundar a compreensão dos fatos e o objeto que estuda, entre eles, as ações dos indivíduos, grupos ou organizações em seu ambiente e contexto social. Assim, a interpretação do pesquisador segundo a perspectiva e a ação dos participantes passa a ser o principal instrumento de investigação. Por isso, a necessidade de estar em permanente contato com o objeto de estudo, observando o percurso histórico, os significados da ação e dos comportamentos observados como características da pesquisa qualitativa (ALVES, 1991; GOLDENBERG, 1999; GATTI, 2002).

As informações obtidas nos ciclos avaliativos foram analisadas a fim de compreender se os resultados do Sinaes têm induzido à qualidade da educação superior, ou se têm servido apenas de subsídio à política de regulação dela. Os dados empíricos da pesquisa foram consultados durante toda a construção do estudo e novamente discutidos na medida em que podiam enriquecer a temática e reconhecer as concepções dos coordenadores dos cursos de Pedagogia investigados.

Nesse sentido, um dos conceitos fundamentais para entender a finalidade da avaliação se refere à concepção de qualidade<sup>166</sup> dos gestores das IES. Sobre o tema, um dos coordenadores manifestou que “uma educação de qualidade é aquela que coloca os seus alunos a pensar, a criar, a produzir novos conhecimentos e não somente reproduzir o mesmo” (Coordenador 1, informação textual, 2014).

Estar em formação implica um investimento pessoal, um trabalho livre e criativo sobre os percursos e os projetos próprios, com vista à construção de uma identidade, que é também uma identidade profissional.

Urge por isso (re)encontrar espaços de interação entre as dimensões pessoais e profissionais, permitindo aos professores apropriar-se dos seus processos de formação e dar-lhes um sentido no quadro das suas histórias de vida (NÓVOA, 1995, p. 25).

Esse contexto reflete a visão do campo da prática educacional. O gestor se refere à importância de atuar de forma coletiva, confrontando os alunos a estabelecerem novos conceitos e superarem formas tradicionais de aprendizagem. Essa atuação requer atualização permanente e uso da avaliação para ressignificar as práticas pedagógicas.

A postura delineada pelo autor desafia o trabalho do gestor, especialmente, na coordenação de um curso de Pedagogia. Provoca a inovação no percurso da formação, que se constrói não pela acumulação de conhecimentos e/ou tecnologias educacionais, mas pela reflexão permanente sobre as práticas individuais e coletivas. Buscando articulações possíveis, outro coordenador também relaciona a qualidade da educação ao ensino e à aprendizagem:

Ao pensarmos na qualidade da educação, voltamos nosso olhar para o bom professor e sua prática pedagógica. Na verdade, não tenho a menor dúvida sobre o importante papel do professor no processo de aprendizagem do aluno, porém não podemos parar por aí, uma vez que existe todo um contexto em que se insere o ensino (COORDENADOR 5, informação textual, 2013).

---

<sup>166</sup> A questão respondida pelos gestores no questionário da pesquisa era a seguinte: *O que você entende por qualidade da educação?*

O trabalho docente é resultado de um processo histórico que pode se materializar nas formas de produção ou de reprodução. Questiona-se, portanto, as bases em que se fundamenta tal prática na qual a importância do processo educacional recai sobre o professor. E a centralidade do processo, não seria do aluno? Que perfil profissional se espera dos estudantes do curso de Pedagogia?

Para Saviani (1997), o trabalho educativo “é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelos homens” (p. 21). Considerando a contradição presente no processo educativo, a qualidade da educação está em cada docente que precisa ultrapassar a lógica do conhecimento para a prática educativa necessária a cada estudante.

Corroborando essa ideia, Curado Silva (2012) relata que, na realidade, os cursos de formação de professores

[...] têm sofrido as consequências de um defeito congênito de sua constituição: a separação entre teoria e prática no esforço de formação coloca-a, em geral, em posição precedente à teoria, vindo a prática sempre depois por meio de estágios de duração insuficiente e, sobretudo, de concepção precária. Não é possível nos determos mais sobre esse ponto, que exige, porém, atenção urgente e cuidadosa, pois suas consequências atingem vários aspectos, inclusive a questão do saber docente (p. 209).

Muito além da questão do estágio curricular, é a discussão sobre as atividades práticas que contribuem para a formação dos estudantes ao longo do curso e da vida profissional. O estágio, se constituído de um fazer burocrático, também não traz significado para a vida profissional futura. Qualquer que seja a atividade, se estiver desprovida de uma meta investigativa e propositiva, se contrapõe à formação docente para uma ação transformadora.

A partir dessas reflexões, percebe-se que os coordenadores têm uma visão ampla sobre a importância do estágio para a formação docente. Por meio da ligação entre a teoria e a prática, o estudante se aproxima da realidade e se depara com situações inusitadas que requerem habilidade para colocar em ação suas aprendizagens. E como avaliar essa relação entre teoria e prática, para além de um período específico destinado ao estágio curricular?

Barreiro e Gebran (2006) propõem a articulação da relação entre teoria e prática como um processo

[...] definidor da qualidade da formação inicial e continuada do professor, como sujeito autônomo na construção de sua profissionalização docente, porque lhe permite uma permanente investigação e a busca de respostas aos fenômenos e às contradições vivenciadas (p. 22).

O Sinaes busca, portanto, fazer essa ligação entre teoria e prática com a qualidade do curso, no conjunto dos seus instrumentos, e evidenciar as contradições existentes. Dessa forma, cada parte dos Sinaes, avaliação *in loco* e exame, precisa ser analisada, pois cada uma tem finalidade específica: *i*) os indicadores dos instrumentos de avaliação *in loco* buscam verificar como ocorre essa relação entre teoria e prática, referente à organização pedagógica do curso; *ii*) o Enade avalia a relação entre teoria e prática, sob a perspectiva dos estudantes e do coordenador de curso, por meio dos Questionários do Estudante e do Coordenador.

Ampliando a discussão sobre qualidade da educação para uma visão institucional, um dos coordenadores posiciona que a qualidade compreende a inter-relação entre ensino, pesquisa e extensão. Para ele, esse entendimento deve ser transformado em ações pedagógicas, pois:

Uma educação de qualidade é aquela que possibilita ao cidadão desenvolver-se de forma harmônica, técnica e cultural subsidiando sua participação no mundo globalizado. *É também uma educação que respeite os conteúdos previstos nos documentos nacionais oficiais* (COORDENADOR 16, informação textual, 2013, grifo nosso).

A formação na educação superior pressupõe ultrapassar o nível de aquisição de conhecimentos, informações e técnicas que podem levar a uma profissionalização que já não tem mais lugar no mercado de trabalho. A qualidade do curso requer o desenvolvimento de habilidades dos estudantes para compreender a natureza, a sociedade e o próprio homem e, portanto, a capacidade de entender e transformar a sua realidade.

As DCN relativas a cada curso cumprem a finalidade de orientar a formação dos estudantes, que põe em acordo nacional o tipo de profissional que se espera, no caso, o licenciado em Pedagogia. Esses devem ser os “documentos nacionais” a que o coordenador se refere e que também ganham sentido quando também são considerados para a construção dos instrumentos do Sinaes, conforme debatido no Capítulo 3 deste estudo.

Conforme dispõe o seu marco legal, o Enade tem a intenção de avaliar o rendimento dos alunos dos cursos de graduação, ingressantes e concluintes, em relação aos conteúdos programáticos dos cursos em que estão matriculados. Também busca aproximar a relação com o curso denominando-se componente curricular obrigatório, vinculando essa prática avaliativa à melhoria do curso.

De modo derradeiro e na compreensão de qualidade relacionada a uma avaliação que cumpre os critérios regulatórios, um coordenador declara que: “Qualidade é o mínimo que se pode oferecer aos acadêmicos do curso e isso está expresso também nos critérios avaliativos propostos pelo MEC” (COORDENADOR 21, informação textual, 2013).

Essa perspectiva ressalta que a avaliação pode se constituir um poderoso instrumento de influência sobre as IES. Contudo, acredita-se que, na relação da avaliação da qualidade vinculada à instauração de políticas educacionais, essa visão tende a substituir um sistema de normas e regras de governo para organizar uma política pública de Estado.

O que se espera é que a qualidade da educação possa se traduzir em maior iniciativa e autonomia das IES na proposição de novas e transformadoras ações de formação. Segundo a visão dos gestores, a qualidade não seria possível ocorrer pela imposição de critérios de gestão, a não ser por uma cultura de avaliação capaz de orientar e subsidiar o planejamento da educação superior.

Em outro aporte, os coordenadores foram solicitados a falar sobre os desafios da coordenação do curso em relação à formação docente.<sup>167</sup> Essa questão remete à

---

<sup>167</sup> A questão respondida pelos gestores no questionário da pesquisa era a seguinte: *Quais são os desafios percebidos pela coordenação do curso em relação à formação dos estudantes do curso de Pedagogia?*

prática de lidar com o conflito nas relações docentes e sociais e nas questões ligadas à vida dos estudantes.

Os desafios da formação docente para serem superados precisam ultrapassar, por um lado os limites das perspectivas teóricas que fundamentam as práticas e, por outro, a incidência na educação brasileira. Segundo Marx (1983), esses desafios trazem uma visão de totalidade histórica, mas com tensões relacionadas à concepção de qualidade e ao contexto de cada IES. Configura, portanto, “uma síntese de múltiplas determinações, logo unidade da diversidade” (p. 218).

Nesta perspectiva, entende-se que o grande conflito que se estabelece é o da qualidade da formação. De que profissional a sociedade precisa, e qual o perfil docente a IES pretende formar? Com esse pressuposto, um dos coordenadores dos cursos pesquisados respondeu que o desafio da sua coordenação é

[...] formar os alunos para trabalhar com múltiplas realidades, desconstruindo a visão de uma escola única, um modelo de aluno, desmanchando os mitos e clichês que acompanham os discursos da educação por tanto tempo (COORDENADOR 9, informação textual, 2013).

Entretanto, essa é uma tarefa complexa. Parece consenso que os currículos de formação de professores, ao não enfatizarem as atividades práticas, se mostram inadequados à realidade da profissão. Contudo, um equívoco consiste em acreditar que os problemas estão no perfil dos estudantes que ingressam na educação superior. Com esse entendimento, um dos coordenadores pontua como problemas que implicam na formação

[...]  
i) às dificuldades que os alunos apresentam em relação aos conhecimentos básicos ou pré-requisitos insuficientes para prosseguirem os estudos em nível de graduação;  
ii) à oferta de curso noturno, portanto, o aluno é um trabalhador, e sem tempo para estudar e para contato extraclasse;  
iii) professores horistas e com pouca dedicação ao curso e às necessidades dos alunos (COORDENADOR 12, informação textual).

Essas questões, entre outras, são basilares no processo de formação e devem estar previstas no planejamento de um curso de Pedagogia. Ora, se o aluno apresenta necessidade de pré-requisitos, a responsabilidade da IES é oferecer oportunidades para que essa lacuna seja suprida. Quanto à oferta de curso noturno, Gatti e Barreto (2009) concordam que essas postulações criaram tensões para o desenvolvimento curricular desses cursos, ainda não bem equacionadas.

Os cursos noturnos, de modo geral, tendem a ter um funcionamento mais precário do que os diurnos, particularmente no que diz respeito às atividades ligadas às práticas docentes requeridas pela formação específica para o magistério, o que sugere que a formação dos estudantes de licenciatura, realizada no período noturno, tende a ocorrer em condições de qualidade menos satisfatórias que a dos demais licenciandos (p. 68).

As orientações de formação do curso de Pedagogia não podem ser afetadas dessa forma. O perfil do egresso previsto nas DCN é o mesmo para diferentes turnos de oferta e público a que se destina. Qualquer atitude de condução à simplificação curricular pode afetar o perfil dos formados. De modo contrário, deve-se investir em metodologias mais adequadas para oportunizar o aprendizado e adequá-lo às necessidades de formação.

O problema central da formação de professores não se encerra nesse eixo de análise, o que certamente reduziria a compreensão sob a ótica da teoria marxista. Nesse sentido, é fundamental conhecer a história que originou esse pensamento. A análise sobre a organização dos currículos de Pedagogia e também sua transformação originada pela alteração das DCN deve confrontar os obstáculos na tentativa de aproximar a realidade. Uma realidade que envolve diferentes concepções, mas também avanços teóricos essenciais para a superação de problemas e a construção de novas ideias.

A verdade é que são diversos os projetos pedagógicos dos cursos de Pedagogia e são muitos os elementos que integram um currículo. A análise da totalidade dos cursos deve considerar as muitas especificidades que perpassam a realidade dos cursos. Vygotski (1995) confirma essa visão quando declara que se

[...] todos os objetos fossem fenotípica e genotipicamente equivalentes (isto é, se os verdadeiros princípios de sua construção e operação fossem expressos por suas manifestações externas), então, a experiência do dia a dia seria plenamente suficiente para substituir a análise científica. Tudo o que vimos teria sido sujeito do conhecimento científico (p.103-104).

Nessa perspectiva, o materialismo histórico-dialético pressupõe revelar as relações e captar as mediações que definem o objeto, ou seja, “uma rica totalidade de determinações e relações diversas” (MARX, 1978, p. 116).

Com o sentido de induzir à qualidade, o Sinaes se ocupa de avaliar as condições de ensino, no que se referem ao projeto pedagógico que contemple o perfil profissional previsto nas DCN e a valorização profissional com ênfase na ampliação das oportunidades de qualificação e infraestrutura para a realização do trabalho docente. De fato, a dedicação do professor ao curso é um fator preponderante de qualidade, pois se estiver em tempo integral na IES terá como integrar momentos de atenção ao aluno às atividades docentes.

Essa prerrogativa é tratada por um dos coordenadores de curso como desafio a ser superado com o apoio do Estado.

Os desafios são justamente mostrar que as licenciaturas precisam ser mais exigidas e valorizadas tanto pelos governos como pelos seus estudantes que precisam se valorizar. Também a questão profissional, com melhores salários para atrair jovens vocacionados e intencionados pela educação. Preocupa-me também a questão dos inúmeros estudantes que chegam com idade avançada para o curso e motivados por uma bolsa de estudo do governo e não pela intenção de serem professores (COORDENADOR 7, informação textual, 2013).

Nesse sentido, a ênfase está na valorização dos profissionais da educação e expressa um comprometimento determinante do Estado com a formação de professores em uma posição estratégica de desenvolvimento do país. Contribuindo com esse pensamento, Dourado (2001) pondera que a formação e a profissionalização dos docentes passam pelo resgate de políticas concretas

[...] que incluam o questionamento e novos acenos dos atuais marcos de formação incorporando, desse modo, a formação contínua e a melhoria das condições de trabalho (salário, plano de carreira, política de capacitação, avaliação) no novo cenário sociopolítico, econômico e cultural que se delineia mundialmente (DOURADO, 2001, p. 56).

É uma distorção da política pensar que os fatores de motivação dos estudantes dos cursos de Pedagogia se devem ao interesse em obter políticas de apoio ou acesso tardio por pessoas com a idade mais avançada. O efeito mais evidente dessa reflexão é a necessidade de abertura de novas perspectivas na interpretação dos desafios para formar públicos diversos, com necessidades diferentes e em estágios de vida distintos.

Nessa perspectiva, espera-se que a avaliação externa contribua para valorizar as ações de superação desses desafios emanadas da coordenação dos cursos de Pedagogia. Com essa intenção, os gestores contribuíram com a percepção sobre a relação da avaliação externa com a qualidade do curso.<sup>168</sup> Nesse quesito houve posições favoráveis e contrárias à existência dessa relação. Dois coordenadores foram veementes quanto à não existência de relação entre a avaliação externa e a qualidade do curso. Um deles assim justificou: “Não acredito em uma relação direta. Nem sempre o que está sendo feito qualitativamente tem como ser quantificado” (COORDENADOR 2, informação textual, 2013).

No mesmo sentido, outro coordenador ressaltou que essas avaliações

[...] impõem um determinado modo de expressão do campo generalizado, afirmando lógicas que reduzem os saberes pedagógicos às noções de competências e habilidades. A qualidade do curso de Pedagogia atravessa, inclusive, o modo de constituição de políticas de cognição afetas a uma formação laica, que faz atravessar ensino, pesquisa e extensão de uma maneira que o Sinaes não consegue fazer “ver e falar” (COORDENADOR 11, informação textual, 2013).

De modo contrário, cabe advertir que as políticas educacionais têm valorizado e reforçado a importância da formação dos professores aliada à ênfase da avaliação. Essa condição foi ressaltada por grande parte dos coordenadores que disseram perceber

---

<sup>168</sup> A pergunta realizada aos coordenadores de curso foi a seguinte: *Você percebe relação entre os resultados da avaliação externa realizada por meio do Sinaes e a qualidade do curso de Pedagogia? Em caso negativo, justifique. Em caso positivo, indique como identifica esta relação (entre docentes, estudantes, coordenação do curso, gestão institucional, sociedade. Outros...).*

no exercício da coordenação do curso a relação entre os resultados da avaliação externa, por meio do Sinaes, e a qualidade do curso de Pedagogia. Com essa compreensão, alguns dos coordenadores justificaram:

É necessário utilizar a avaliação como ferramenta construtiva que vai contribuir para melhorias e inovações, permitindo assim identificar possibilidades e tomar decisões no processo de reflexão permanente do Projeto Pedagógico do curso. E este fazer não é tarefa isolada da coordenação (COORDENADOR 8, informação textual, 2013).

Eu penso que todo tipo de avaliação externa pode ser positiva e contribuir para a qualidade dos cursos [...]. Esta relação pode se dar de forma muito saudável quando as instituições veem isso, como forma positiva de crescimento de seu grupo e não apenas como forma de cobrança, punições e perseguições de profissionais (COORDENADOR 15, informação textual, 2013).

Há a preocupação da instituição, da coordenação do curso e do corpo docente em buscar sempre o melhor desempenho do curso, principalmente devido aos constantes desafios que são colocados a cada resultado das avaliações externas. No curso de Pedagogia temos envolvido os acadêmicos nesse processo (COORDENADOR 17, informação textual, 2013).

Diante da resposta positiva dos coordenadores sobre a importância da avaliação para a qualidade do curso, perguntou-se sobre as estratégias da coordenação para acompanhar o desenvolvimento da proposta pedagógica.<sup>169</sup> Entre as estratégias destacaram-se: *i*) o Núcleo Docente Estruturante (NDE);<sup>170</sup> *ii*) seminários de incentivo à produção acadêmica, reuniões com representantes de turma, entre outras ações de promoção do diálogo interno nas IES; e *iii*) investimento na pesquisa e na produção docente e discente.

<sup>169</sup> A pergunta do questionário aos coordenadores era a seguinte: *Quais as estratégias da coordenação do curso para o acompanhamento da implementação do projeto pedagógico do curso de Pedagogia?*

<sup>170</sup> O NDE constituiu-se como obrigatório em todos os cursos de graduação, a partir da Resolução nº 1/2010, publicada pela Conaes. Por essa resolução, o NDE constitui-se de um grupo de docentes, com atribuições acadêmicas de acompanhamento, atuante no processo de concepção, consolidação e contínua atualização do projeto pedagógico do curso. Entre outras, definidas pela própria IES, são atribuições do NDE: I – contribuir para a consolidação do perfil profissional do egresso do curso; II – zelar pela integração curricular interdisciplinar entre as diferentes atividades de ensino constantes no currículo; III – indicar formas de incentivo ao desenvolvimento de linhas de pesquisa e extensão, oriundas de necessidades da graduação, de exigências do mercado de trabalho e afinadas com as políticas públicas relativas à área de conhecimento do curso; IV – zelar pelo cumprimento das Diretrizes Curriculares Nacionais para os Cursos de Graduação (BRASIL, 2010).

Sobre o NDE, como estratégia para a implementação da proposta pedagógica do curso, separam-se três comentários de coordenadores do curso de Pedagogia.

O projeto pedagógico do curso está sendo discutido com os alunos e egressos do curso através de reuniões com os grupos e questionários enviados pela internet. Além disso, o NDE tem se reunido quinzenalmente para discutir o PPP, atualizá-lo e reformular a matriz curricular. Ainda, essas discussões têm sido levadas para as reuniões de colegiado do curso (COORDENADOR 5, informação textual, 2013).

Busca-se o envolvimento do NDE nesse trabalho, bem como do colegiado de professores. As mudanças, alterações e atualizações são realizadas por meio de análise, discussão e deliberação nos colegiados (COORDENADOR 14, informação textual, 2013).

A gestão do curso se faz por meio de permanentes reuniões com os professores do Núcleo Docente Estruturante (NDE) para discussão, desenvolvimento, acompanhamento e aprimoramento dos Planos de Ensino, metodologias de ensino, infraestrutura do curso, projetos de pesquisa e de extensão, atuação junto ao corpo docente e discussões com os alunos. O olhar atento dos resultados dos processos avaliativos institucionais, desenvolvimento dos projetos planejados e das ações dos resultados obtidos (COORDENADOR 24, informação textual, 2013).

Um dos temas relativos à avaliação de cursos é a exigência do NDE, que deve ser constituído de um grupo de professores para acompanhamento das ações pedagógicas. A ação se institui como estratégia para compartilhar a responsabilidade pela qualidade e a implementação das diretrizes do curso. Com base nos indicadores do instrumento de avaliação *in loco*, o NDE tem se caracterizado a partir uma estrutura com regras internas das IES. A manifestação dos coordenadores sobre a importância do NDE para a qualidade dos cursos ratifica essa organização no âmbito institucional.

Em recente estudo sobre o NDE, Tavares (2013) contextualiza esta estrutura institucional como instrumento de regulação previsto na política de avaliação. A análise é feita a partir do ciclo de políticas de Stephen Ball,<sup>171</sup> ao qual a autora remete à compreensão de que:

---

<sup>171</sup> O ciclo de políticas de Stephen Ball se refere aos três contextos: *de influência, da produção de textos e da prática*. Este ciclo de políticas foi objeto de discussão deste estudo no Capítulo 2. (BALL, J. S.; MAINARDES, 2011).

O MEC representa o contexto da influência, a Conaes e o Inep representam o contexto da produção de textos, e as Instituições de Educação Superior (IES), com suas comunidades acadêmicas, o contexto da prática. Entretanto, considera-se que dentro do próprio contexto de produção de textos é possível localizar os demais contextos pertencentes ao ciclo contínuo de políticas – o contexto da influência e o contexto da prática –, na medida em que os autores dos documentos são pesquisadores que atuam junto ao contexto da influência – o MEC – e os professores que atuam na prática, ao se constituírem membros do NDE de seus cursos ou gestores de suas instituições (p. 115).

Nessa lógica do ciclo de políticas é preciso ponderar que o MEC, nesse caso representado pela Seres, responsável pelos atos de regulação da educação superior, tem atuado menos no contexto da influência e mais no contexto de produção de textos. Com essa forma de gestão, cabe ao Inep e à Conaes a atribuição de atuarem no contexto da prática da implementação de inúmeras instruções normativas, que acabam por desordenar e fragmentar o processo de avaliação à luz das orientações do Sinaes.

Segundo Mainardes e Marcondes (2009), Ball enfatiza “que o pensar sobre as políticas e o discurso das políticas podem ser mudados pela ação política” (p. 306). Esse pensamento sob a ótica do Sinaes pode significar que a avaliação como política pública tem um discurso em prol da melhoria da qualidade, entretanto, a ação política pode comprometer as suas reais finalidades. No caso das políticas de avaliação, segundo Tavares (2013), analisá-las como discurso

[...] significa tentar escapar do pressuposto de que devemos olhar para os documentos com a intenção de interpretar o que está por trás deles. Como discursos, eles são produções históricas, políticas e constituintes das práticas que formam os objetos das quais tratam (p. 124).

São essas contradições que constituem a relação entre avaliação e regulação.

Nesse caminho, refletindo sobre os dados empíricos, no caso dos documentos de que se ocupa Sinaes, percebe-se que o NDE como uma estratégia de qualidade do curso, dito pelos coordenadores nessa pesquisa e, assim justificado, também pela Conaes, tem forte característica de regulação. Para Tavares (2013), “O NDE passou a constar dos instrumentos de avaliação e consolidou-se como uma exigência para todos os cursos e todos os atos regulatórios a eles pertinentes” (p. 131).

Entretanto, a mesma autora ressalta que o NDE não é uma política nova, já tendo sido tratado no contexto dos cursos de medicina e direito há algum tempo:

O NDE surgiu no momento de transição entre o Decreto nº 3.860/2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior e a avaliação dos cursos e instituições, e o Decreto nº 5.773/2006, que dispõe sobre as funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Ele consta da Portaria nº 147/2007, que, por sua vez, foi o resultado de relatórios elaborados por grupo de trabalho na área de direito e medicina (p. 128).

Em que pese esse outro olhar sobre o NDE, mais regulatório do que indutor de qualidade, os coordenadores dos cursos investigados, seguindo as orientações do Parecer Conaes nº 4/2010, o apontaram como estratégia para a implementação do projeto pedagógico do curso, a organização de seminários com o fito de “debater as práticas efetivas que acontecem no curso. E seminários de monografias, com o intuito de tornar visíveis as produções acadêmicas dos alunos, entre outros...” (Coordenador 4, informação textual, 2013). No mesmo sentido, outros dois coordenadores destacaram a relevância

[...] das reuniões periódicas com os representantes de sala para discutir as ações a serem desenvolvidas, como também, solicitando dos(as) mesmos(as) que se envolvam no processo de organização das atividades pedagógicas a serem desenvolvidas durante o curso; solicitação de parceria dos professores na cobrança de compromisso dos alunos com as leituras e produções realizadas durante o curso; acompanhamento da avaliação externa e dos resultados da avaliação interna; autoavaliação do projeto pedagógico pelos(as) alunos(as) e pelos professores (COORDENADOR 8, informação textual, 2013).

[...] do diálogo com todos que fazem o curso. É preciso um sério planejamento de avaliação e supervisão onde se inclui as visitas programadas nas turmas, análise dos instrumentos de avaliação da aprendizagem, reuniões com representantes de turmas, docentes e monitores, entre outros (COORDENADOR 17, informação textual, 2013).

Além de destacar o trabalho coletivo como estratégia de implementação do projeto pedagógico do curso, foi importante perceber a preocupação dos gestores com a

pesquisa e a produção docente e discente. Curado Silva (2012) aborda o exercício da pesquisa como uma qualidade eminentemente humana, desenvolvida na cultura e na história humana.

Por meio da pesquisa, o ser humano criou instrumentos práticos e teóricos que lhe permitem agir e pensar de uma forma especial sobre a natureza e obter respostas desejadas. A partir desta, também se mudaram as relações dos homens com a natureza, entre os homens e mudou, ainda, o próprio homem. Portanto, como prática cultural e histórica, as pesquisas devem ser construídas e reconstruídas junto a cada indivíduo nos processos educacionais (p. 208).

Com esses pressupostos, os coordenadores exercitam a mediação no processo de construção do conhecimento. Esse papel é fundamental, uma vez que trabalhar na gestão requer uma formação interdisciplinar, pois não bastam os conhecimentos para a função, é preciso preparar as condições para produzir o conhecimento.

Para o método analítico-conceitual adotado nesta pesquisa, discutir a mediação é tratar a relação da avaliação e regulação no âmbito da singularidade, particularidade e universalidade. A mediação vai além da superação de conflitos ou problemas; consiste em uma forma dialética de interpretar a realidade. A preocupação é no sentido de que os gestores reservam poucos momentos da sua prática para a reflexão sobre o sentido real da sua função e da expressão interdisciplinar da sua atuação em relação ao uso da avaliação para induzir melhorias no curso. Segundo Marx e Engels (2007), a questão é que para o pensamento humano

[...] uma verdade objetiva não é uma questão da teoria, mas uma questão prática. É na prática que o homem tem que provar a verdade, isto é, a realidade e poder, a natureza *citerior*<sup>172</sup> de seu pensamento. A disputa acerca da realidade ou não realidade do pensamento – que é isolado da prática – é uma questão puramente escolástica (p. 533).

No caminho da estrutura deste estudo, buscou-se conhecer as expectativas dos coordenadores de curso em relação à formação dos estudantes, dos investimentos necessários para a realização da prática pedagógica e das condições da IES para dar

---

<sup>172</sup> A palavra *citerior* neste contexto significa a natureza terrena do pensamento (MARTINS; DUARTE, 2010).

sequência às expectativas da sua gestão.<sup>173</sup> Essa análise ganha sentido na manifestação de um dos coordenadores, que discorre sobre a inexistência de investimento da IES na infraestrutura do curso:

A IES não tem condições de atender às exigências de infraestrutura exigida. Nossas condições são precárias, com uma biblioteca que funciona com horário reduzido por falta de funcionário, poucas salas de trabalho e orientação para os professores, etc. (COORDENADOR 12, informação textual, 2013).

Além de ser reducionista em relação às necessidades do curso, o coordenador nem chega a se referir à questão essencial de existir do curso, que é a formação do estudante. A negação da sua função fica evidente no relato da precariedade dos investimentos na qualidade do curso. De modo diverso, outros coordenadores abordam a questão dos investimentos na qualidade do curso, de modo positivo, conforme segue:

Sim, é necessário investir sempre na infraestrutura, caso contrário, ficamos obsoletos. As salas de aula têm que ter apoio pedagógico e de tecnologias avançadas, bem como o professor deve saber fazer bom uso delas. Os laboratórios devem sofrer permanente upgrade, o que inclui, ainda, uma biblioteca atualizada, inclusive na forma virtual. A instituição que trabalho tem esta preocupação de forma projetada para atender (COORDENADOR 6, informação textual, 2013).

Ressalta-se, que são visíveis as diferenças entre as expectativas da gestão de cursos de IES públicas e de privadas. A categoria administrativa da IES parece interferir no posicionamento dos coordenadores, ora pela responsabilização com o processo, ora pelo resultado da avaliação.

Desde que entrei na IES tenho percebido que a direção está preocupada com esta melhoria de qualidade e sempre nos motivando através de estratégias diversas para atingirmos as metas. Vejo que a IES tem buscado melhorar os demais setores para que todos(as) trabalhem mais integrados. Vejo que os desafios ainda são grandes por se tratar de uma instituição jovem, mas que está certamente em busca de melhorar seus resultados (COORDENADOR 21, informação textual, 2013).

---

<sup>173</sup> A pergunta do questionário aos coordenadores era a seguinte: *Quanto às expectativas de formação do estudante: Você percebe a exigência de investimento pedagógico e de infraestrutura no curso? Quais? A IES tem condições de atendê-las?*

As expectativas dos coordenadores de curso giram, portanto, em torno de investimentos para a melhoria da infraestrutura, entendida como equipamentos, espaços e ambientes de aprendizagem, motivação para o cumprimento dos objetivos institucionais. Alguns até justificam que essas melhorias são exigências do próprio estudante.

Atualmente a maior cobrança dos alunos tem sido em relação à infraestrutura do curso: disponibilidade de horário do laboratório de informática e salas de aulas mais espaçosas. A IES tem sido cobrada e aos poucos tem atendido às solicitações. Estão sendo construídas salas de aula mais adequadas (COORDENADOR 24, informação textual, 2013).

Destaca-se também o posicionamento dos coordenadores, em nome dos estudantes, com evidências de que são subsídios extraídos do processo de autoavaliação da IES.

Os alunos da instituição têm basicamente duas expectativas de formação, conforme dados de questionário aplicado e depoimentos: a) formação integral que vá além das questões profissionais; b) formação profissional que permita trabalhar em espaço escolar e não escolar. Nesse sentido, há exigências pedagógicas, as quais destaco: um currículo que consiga fornecer a formação desejada e que tenha um percurso formativo identitário; atender às especificidades do aluno/trabalhador do noturno; e de infraestrutura: laboratórios, sala de aula e de estudo adequados (COORDENADOR 25, informação textual, 2013).

Ao analisar as questões respondidas pelos coordenadores, revelaram-se anseios dos gestores dos cursos de pedagogia investigados. Pode-se dizer que há certo desencontro entre as expectativas dos gestores e as reais necessidades de formação dos pedagogos. Esse distanciamento acaba por impor às IES uma responsabilidade social com as demandas profissionais, com a inclusão e a transformação social, que talvez ainda não sejam capazes de enfrentar.

Fica a dúvida, se realmente os gestores se baseiam em práticas tradicionais de formação, se conhecem os espaços de atuação do pedagogo, ou se demonstram conhecer muito pouco da constituição do curso e das habilidades e competências sobre a

profissão. De acordo com Libâneo (1999), a pedagogia é a ciência da teoria e da prática da educação que se dá em meio a relações sociais. “Isso significa que a Pedagogia lida com o fenômeno educativo como expressão de interesses sociais em conflito na sociedade em que vivemos” (p. 64). Nessa compreensão, a preocupação dos gestores procede, já que a interação entre as pessoas é realmente um desafio ao profissional da educação.

#### 4.4. CONCLUSÃO

Este capítulo, motivado pela necessidade de entendimento da relação entre avaliação e regulação questiona a finalidade da ação política do Estado, que impacta o processo de implementação do Sinaes. Nessa análise, salienta-se o pressuposto da tese de que a avaliação tem servido mais à lógica de controle e regulação da oferta educacional do que ser uma forma de orientar e induzir à qualidade da educação superior.

A qualidade no contexto do Sinaes se institui a partir dos conceitos CI, CC e Enade. Esses conceitos têm sido impactados desde 2008 pelos índices CPC e o IGC, que têm por objetivo medir o desempenho global da instituição. Analisadas as informações dos cursos de Pedagogia selecionados, percebe-se a força do uso dos indicadores de qualidade na regulação e as limitações dos resultados dos instrumentos do Sinaes.

Vários são os argumentos referentes às contradições provocadas pelos indicadores de qualidade e sua representação nos processos de avaliação e regulação. Entretanto, cabe destacar que a força da atuação regulatória do Estado faz com que as IES, mesmo em situação de oposição à estrutura formal e técnica dos indicadores, se esforcem para melhorar os insumos dos indicadores, visando a resultados satisfatórios para a emissão dos atos regulatórios ou impedir medidas cautelares pela falta desses resultados.

Diante disso, analisou-se nesta parte do estudo os resultados da avaliação dos cursos de Pedagogia, por tipologia administrativa e organização acadêmica das IES selecionadas, nas cinco regiões brasileiras. O intuito dessa caracterização é refletir sobre as possíveis discrepâncias intra e inter-regionais, bem como sobre as oportunidades de melhoria da qualidade a partir do Sinaes.

No tocante às mudanças que podem ser efetivadas no PDI das IES e no PPC dos cursos de Pedagogia devido ao uso resultados da avaliação na gestão acadêmica, o Sinaes atua como um instrumento de melhoria do desempenho institucional. De acordo com Dias Sobrinho (2010), a avaliação

[...] é uma ferramenta capaz de produzir mudanças nos currículos, nas metodologias de ensino, nos conceitos e práticas de formação, na gestão, nas estruturas de poder, nos modelos institucionais, nas configurações do sistema educativo (p.195).

Por essa razão, a avaliação, de acordo com os princípios constitutivos do Sinaes, se coloca como importante subsídio para a tomada de decisão da gestão no contexto de direcionamento das políticas públicas pelo Estado e na transformação e melhoria da qualidade de cada IES. Contudo, fazendo uma reflexão sobre a prática e o objeto, os efeitos da avaliação nem sempre se apresentam como indutores de melhoria da qualidade; ao contrário, a avaliação também é produtora de juízos de fatos, de informação, medida e controle de desempenho, construindo bases para a fiscalização, a regulação e o controle, por parte do Estado.

A contribuição dos coordenadores de curso na conceituação dos aspectos de qualidade da formação docente e da relação entre regulação e avaliação foi imprescindível para mensurar o impacto da gestão nas práticas acadêmicas. Nesse percurso de construção do diálogo entre os coordenadores de curso, ganha sentido o método materialista histórico-dialético.

O método é um procedimento geral, fundamentado em princípios lógicos que podem ser comuns a várias ciências ou apenas a uma técnica específica (VERA, 1992). Baseado nessa definição, o método situa-se no centro do processo de desenvolvimento e transformação da natureza e da sociedade. Portanto, diante da problemática anunciada, ter uma metodologia adequada ao desenvolvimento da pesquisa possibilita a leitura da

realidade, centrando a preocupação na reflexão crítica da relação que se estabelece na dinâmica entre o sujeito e o objeto e no reconhecimento da contradição como fonte do conhecimento.

Os coordenadores apontaram desafios para a transformação das práticas acadêmicas, a partir dos resultados da avaliação e também expectativas relacionadas à qualidade do curso de Pedagogia. Frente às informações analisadas, quantitativas e qualitativas, percebe-se que a relação do curso de Pedagogia com as ações estratégicas para a formação de professores da educação básica tem sido organizada a partir de alguns desencontros até o anúncio de novas práticas construídas pelo coletivo dos professores por meio do NDE.

O NDE, embora questionado desde a sua criação, composição, estrutura até finalidade, é visto como estratégia de indução de qualidade pelos gestores, especialmente devido à contribuição dessa instância na IES para o acompanhamento do projeto pedagógico dos cursos.

A exploração dos resultados dos indicadores de qualidade dos cursos de Pedagogia, na visão da totalidade do sistema e em observância à especificidade de cada um dos seus elementos, além de enaltecer o método do estudo, garante a confiabilidade da análise e perspectivas futuras.

O capítulo seguinte tem como proposta ampliar a análise dos instrumentos da avaliação do Sinaes, com atenção aos cursos de Pedagogia investigados. Por meio dos seus atores, investiga, em uma perspectiva histórica, o valor agregado às práticas do curso, na visão dos estudantes, dos coordenadores de curso, dos resultados do Enade, da avaliação *in loco* e a partir da caracterização dos ciclos avaliativos do Sinaes em 2005, 2008 e 2011.

Pretende-se, com esse olhar expandido sobre as políticas de educação superior no âmbito da avaliação e regulação, analisar o conjunto dos elementos do Sinaes. Um estudo que se pretende inédito, dado que as bases científicas e acadêmicas de consulta são restritas a um ou outro elemento da configuração do sistema de avaliação.

## **CAPÍTULO 5 – O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: REGULAR E/OU INDUZIR QUALIDADE**

Avaliar é definir o quê, o quanto e o como: vale ou não vale, pode ou não pode, deve ou não deve. A avaliação é um credenciamento, um uso de poder e, em consequência, uma distribuição de poderes, uma validação, uma autorização, ou os seus contrários (CASALI, 2007, p. 13).

### **5.1. INTRODUÇÃO**

A trajetória da política de avaliação nos cursos de Pedagogia das IES selecionadas para este estudo começou a ser delineada no capítulo anterior. A análise teve como eixo de sustentação as informações referentes aos indicadores de qualidade nos ciclos avaliativos do Sinaes. Nesta parte do estudo, de forma a ampliar a análise, se investiga o entendimento dos coordenadores sobre a qualidade do curso e o impacto das ações da gestão na relação entre avaliação e regulação. Com este exercício, pretende-se ampliar a visão de que, em razão da subjetividade do ato de formação, avaliar significa apenas produzir resultados do desempenho dos estudantes, dos cursos, das IES, enfim, do sistema de educação superior, sem que existam padrões de comparações, juízos de valor e uso dos resultados para a melhoria da qualidade.

Contudo, avaliar a qualidade em educação pode se caracterizar pela realização de práticas inovadoras, criativas, para formar outras pessoas. Dessa forma, esta parte do estudo, realizada sob a abordagem qualitativa, busca conhecer a opinião dos estudantes e dos coordenadores dos cursos, por meio dos questionários aplicados pelo Enade, nos ciclos avaliativos de 2005, 2008 e 2011.

A participação do informante como um dos elementos do fazer científico oferece amplo campo de interrogações, fruto de novas suposições que vão surgindo

à medida que se recebem as respostas. De acordo com Triviños (1987), a pesquisa qualitativa se caracteriza pela busca de

[...] uma espécie de representatividade do grupo maior dos sujeitos que participarão no estudo. Porém, não é, em geral, a preocupação dela a quantificação da amostragem. E, ao invés da aleatoriedade, decide intencionalmente, considerando uma série de condições (sujeitos que sejam essenciais, segundo o ponto de vista do investigador, para o esclarecimento do assunto em foco; facilidade para se encontrar com as pessoas; tempo do indivíduo para as entrevistas, etc.) (p. 132).

Portanto, para analisar a compreensão dos coordenadores dos cursos de Pedagogia sobre o uso dos resultados da avaliação, foi preciso valer-se, mais uma vez, dos dados coletados por meio do questionário utilizado como técnica de investigação dessa pesquisa e já utilizado nos capítulos anteriores. Além desse instrumento, analisaram-se as respostas dos coordenadores dos cursos de Pedagogia participantes dos ciclos avaliativos do Sinaes, no Questionário do Coordenador (Anexo III), preenchido depois da aplicação do Enade, bem como as respostas dos estudantes no Questionário Socioeconômico do Enade (Anexo IV), preenchido anos de 2005 e 2008, e no Questionário do Estudante do Enade<sup>174</sup> (Anexo V) preenchido em 2011.

Além disso, nos resultados da avaliação *in loco* dos cursos, revela-se a realidade da organização pedagógica, corpo docente e infraestrutura, aspectos contemplados nas três dimensões do Sinaes, considerados imprescindíveis à qualidade dos cursos. Com essas informações,<sup>175</sup> pesquisadas no instrumento de avaliação *in loco* de cursos de graduação<sup>176</sup> buscou-se caracterizar o panorama da qualidade dos cursos a partir da análise da integralidade dos instrumentos do Sinaes, revelando-se um estudo que procura garantir certo nível de originalidade que segue o fluxo do processo avaliativo e regulatório visando definir a finalidade dos ciclos avaliativos do Sinaes: regular a e/ou induzir à qualidade?

<sup>174</sup> O Questionário Socioeconômico do Enade foi alterado no ano de 2010 e passou a se denominar Questionário do Estudante.

<sup>175</sup> Os relatórios de avaliação *in loco* dos cursos selecionados foram concedidos pelo Inep, de forma a apoiar o desenvolvimento de pesquisas na área, sob Termo de Compromisso e Sigilo assinado pela pesquisadora.

<sup>176</sup> Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação presencial e a distância, maio de 2012, disponível do Portal(INEP, 2012).

A análise dos instrumentos do Sinaes trouxe elementos importantes para a compreensão do pensamento dos participantes acerca das políticas educacionais implementadas no período e das influências da avaliação na atuação dos coordenadores e na formação dos estudantes.

O Questionário do Estudante e o Questionário do Coordenador possibilitaram investigar as expectativas dos atores educacionais, e sua análise buscou conhecer: *i*) dos estudantes: o perfil em relação à formação, o envolvimento com o curso, o desenvolvimento da proposta pedagógica e as contribuições para a melhoria da qualidade; e *ii*) dos coordenadores: as informações relativas aos aspectos acadêmicos do curso, do perfil dos estudantes e do contexto de inserção socioeconômico e cultural da formação no curso de Pedagogia avaliado pelo Enade.

A reflexão sobre os cursos de Pedagogia na fase de renovação de reconhecimento selecionados no estudo, conforme já dito no decorrer do desenvolvimento desta tese, possibilitou realizar uma análise global do Sinaes. A associação dessas informações permitiu estabelecer vinculações entre os avanços da educação superior, das políticas educacionais e as transformações do sistema.

A análise dos questionários do Enade (do coordenador e do estudante) nos anos de 2005, 2008 e 2011 revelou contextos que denotam pouco uso das informações desse instrumento para subsidiar a compreensão dos resultados da avaliação dos cursos. Dessa forma, pode-se inferir que o preenchimento deste instrumento tem se caracterizado mais como uma consequência de um ato formal para os estudantes (não obrigatório até o ano de 2010), destituído de implicações para os coordenadores, já que as informações do coordenador não constam dos relatórios do Enade no período analisado e não têm havido nenhuma outra forma de divulgação.

Destaca-se que, segundo o Decreto nº 5.773/2006 (BRASIL, 2006), o resultado das avaliações nos diferentes instrumentos deveria permitir uma visão do sistema, visando ao seu aprimoramento. Nessa linha de raciocínio, o documento do Sinaes (2009) declara que os processos avaliativos servem para construir a globalidade e a integração relativamente aos sujeitos e ao objeto da avaliação.

A redução do fenômeno complexo e multidimensional da avaliação a um só ou a poucos de seus aspectos, sem articulação, traz o risco de passar a ideia de que a avaliação se reduz a cada um desses instrumentos, em geral dedicados a medir, quantificar e comparar. A repetição dessa prática acaba criando uma cultura que desfigura a avaliação, reduz as dúvidas, ambiguidades e inovações a favor do simplismo do certo ou errado. A perspectiva da globalidade, ao contrário, traz consigo a ideia de integração das partes em um todo coerente (p. 99-100).

Portanto, a avaliação deve transcender o sentido literal do texto da lei, no intuito de alcançar a visão global do sistema, e agir de maneira pluralista e dialética, incluindo os agentes envolvidos no processo. Com esse entendimento, discute-se, a seguir, a visão dos estudantes e dos coordenadores, sobre os cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes, a partir das informações constantes nos documentos oficiais. Para ampliar a compreensão sobre a qualidade dos cursos de Pedagogia, analisam-se os relatórios de avaliação *in loco*, quando existentes, com o objetivo de entender o significado produzido por essas avaliações.

## 5.2. O ENADE E A VISÃO DOS ESTUDANTES SOBRE OS CURSOS DE PEDAGOGIA

Nesta parte do estudo, analisou-se o entendimento dos estudantes sobre os cursos de Pedagogia, a partir das respostas às questões selecionadas no Questionário do Estudante do Enade 2005, 2008 e 2011. Esse instrumento compõe a prova, tendo como objetivos expressos no próprio documento: *i*) traçar o perfil dos estudantes, ingressantes ou concluintes, dos cursos de graduação do país; *ii*) conhecer a opinião dos estudantes sobre o ambiente acadêmico em que realizam a sua formação; e *iii*) consolidar informações para promover a melhoria das condições de ensino e dos procedimentos didático-pedagógicos (INEP, 2011).

Uma limitação encontrada na análise foi a mudança ocorrida nas questões para o ano de 2011. Essa alteração requereu verificar a similaridade das questões dos anos anteriores para desencadear aproximações, contribuições e diferenças significativas para o estudo.

Do total de 25 cursos de Pedagogia pesquisados, 19 deles (76%) tiveram registro de resposta ao Questionário do Estudante do Enade em 2005, 24 cursos (96%) tiveram resposta em 2008 e 23 cursos (92%) foram localizados em 2011. Essa informação revelou que: *i*) cinco cursos iniciaram a participação do Enade em 2008; *ii*) um dos cursos pesquisados não participou em nenhuma das edições do Enade e; *iii*) um curso participou apenas da edição de 2008. Considerando a prerrogativa de autonomia dos sistemas estaduais, admite-se que os cursos da esfera estadual não tenham optado por participar do Enade. As respostas dos estudantes possibilitaram conhecer o perfil dos estudantes e a opinião sobre o ambiente acadêmico, as condições de ensino e os procedimentos didático-pedagógicos utilizados na sua formação.

O Enade tem como objetivo avaliar se os alunos demonstram ter o conhecimento e as competências que seus cursos requerem e, por essa razão, as informações do Questionário do Estudante, quando associadas ao desempenho, possibilitam interpretar a realidade do curso e a qualidade da formação. Por isso, a importância da participação do estudante tanto na prova como no preenchimento das informações solicitadas no Questionário do Estudante. Com esse referencial, é estranho o fato de que a participação na prova se constituiu como obrigatória<sup>177</sup> desde a construção da lei do Sinaes, inclusive sob pena de o estudante não ser diplomado caso esteja em situação irregular<sup>178</sup> com o Enade, porém o Questionário do Estudante tornou-se obrigatório<sup>179</sup> apenas em 2010.

---

<sup>177</sup> Conforme disposição do art. 5º, § 5º, da Lei nº 10.861/2004, o Enade constitui-se componente curricular obrigatório, sendo inscrita no histórico escolar do estudante somente a situação regular com relação a essa obrigação. O estudante selecionado que não comparecer ao Exame estará em situação irregular junto ao Enade (BRASIL, 2004).

<sup>178</sup> São considerados irregulares todos os estudantes habilitados ao Enade de anos anteriores que não tenham sido inscritos ou que não tenham realizado o exame, fora das hipóteses de dispensa referidas nos §§ 2º, 3º, 4º e 5º do artigo 33-G da Portaria Normativa nº 40/2007, em sua atual redação (BRASIL, 2010).

<sup>179</sup> O Inep disponibiliza o Questionário do Estudante, de preenchimento obrigatório, nos termos do § 1º do artigo 33-J da Portaria Normativa nº 40, de 12/12/2007, em sua atual redação, no período de 21 de outubro a 23 de novembro de 2014, exclusivamente por meio do endereço eletrônico <<http://portal.inep.gov.br>>. A consulta individual ao local de prova e a impressão do Cartão de Informação do Estudante serão obrigatoriamente precedidas pelo preenchimento do Questionário do Estudante (BRASIL, 2010).

Nesta reflexão, cabe assinalar que o registro de participação dos estudantes no questionário cresceu de 2.193 em 2005 para 4.458 em 2008 (103,2%) e 7.429 em 2011 (66,6). No acumulado de 2005 para 2011, o aumento da participação desses respondentes foi de 238,7%.

Com esse universo, analisaram-se as respostas ao Questionário do Enade em relação aos aspectos da formação dos estudantes. O percentual de abstenção das respostas (brancos) foi caracterizado com uma médiade, aproximadamente, 40% em 2005; 30% em 2008 e 20% em 2011. Essa tendência de redução dos brancos a cada edição do exame pode representar um maior comprometimento dos estudantes com o instrumento de avaliação do Sinaes, resultante de uma prática de sensibilização das IES quanto a sua importância. Também pode ser devida à participação do curso no Enade, por mais de um ciclo avaliativo, gerando compromisso com a avaliação.

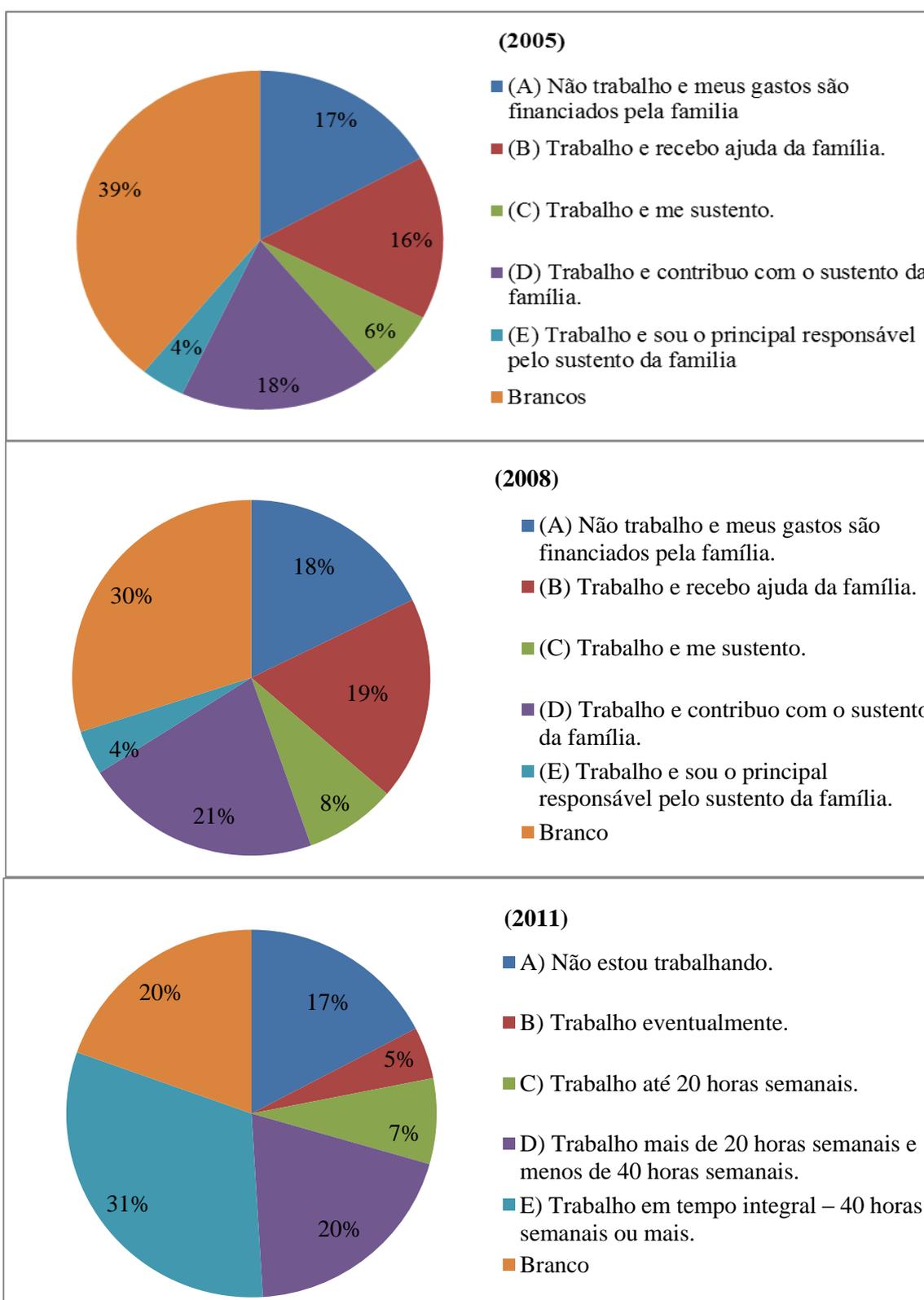
O diagnóstico realizado por meio das informações contidas nos instrumentos de avaliação possibilita analisar o perfil dos estudantes de Pedagogia, a fim de repensar o currículo do curso e discutir a identidade docente. Para traçar esse perfil, foram escolhidas algumas questões, entre elas, a dedicação do estudante ao curso.

Uma das questões que responde pela dedicação do estudante ao curso foi analisada a partir das respostas sobre a sua situação de trabalho durante o curso,<sup>180</sup> Verificou-se, nesse item, que o percentual de estudantes que informaram não trabalhar é muito similar nos três anos avaliados. A dedicação integral ao curso foi representada por apenas 17%, 18% e 17%, respectivamente, nos anos de 2005, 2008 e 2011.

Portanto, a situação de trabalho junto ao estudante deve superar a visão pragmática e temporal e ser vista positivamente como uma forma de relacionar sua formação com a prática profissional. O acesso à educação superior pode ser um grande vetor de transformação da realidade do estudante. Em face aos dados analisados no Gráfico 11, observa-se que não há a dicotomia existente entre estudo e trabalho. Ao contrário, podem existir situações de reciprocidade, em que as duas atividades acabam concorrendo favoravelmente para a formação profissional.

---

<sup>180</sup> Questões 8, 9 e 7, respectivamente, nos anos de 2005, 2008 e 2011 do questionário do Enade: *Assinale a situação abaixo que melhor descreve seu caso. (A) Não trabalho e meus gastos são financiados pela família. (B) Trabalho e recebo ajuda da família. (C) Trabalho e me sustento. (D) Trabalho e contribuo com o sustento da família. (E) Trabalho e sou o principal responsável pelo sustento da família* (INEP, 2005, 2008, 2011, grifo nosso).



**Gráfico 11 – Situação de trabalho dos estudantes de Pedagogia durante o curso – Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2014).

Com as transformações ocorridas na educação superior no país e o incentivo às políticas de democratização do acesso, entre outras políticas de desenvolvimento da educação, é cada vez mais comum o ingresso na educação superior de estudantes que trabalham. Na área da Pedagogia, pode-se dizer que isso ocorre há mais tempo ainda, pois a formação inicial dada ao nível de ensino médio (curso normal) contribuiu para que os estudantes já habilitados para a docência trabalhassem e estudassem concomitantemente, para cursar a graduação.

Quanto aos apoios recebidos pelos estudantes para a realização do curso de Pedagogia,<sup>181</sup> considerando a ampliação das políticas de financiamento para assegurar a expansão com qualidade, esperava-se que houvesse nas respostas uma tendência de crescimento do percentual de estudantes com algum tipo de apoio para as despesas do curso. Entretanto, no ano de 2011, cresceu em 20% o número de estudantes sem apoio financeiro para custear as despesas do curso em relação ao ano de 2008. Em 2011, foram 67% dos estudantes que informaram não ter tido apoio durante o curso, enquanto em 2008 eram 47% dos estudantes nessa situação e, em 2005, 44% dos estudantes declararam não ter tido *nenhum* apoio financeiro para os estudos.

Ainda assim, em todos os anos pesquisados, destacou-se um percentual pouco significativo de bolsas ofertadas pela própria IES: 3% em 2005, 6% em 2008 e 4% em 2011,<sup>182</sup> fato corroborado pela manutenção dos apoios recebidos por entidades externas.

Nesse cenário, o Fies e o Prouni, pela expressão dessas políticas, deveriam ter maior representatividade, já que, de fato, ambos os programas têm sido instrumentos de expansão da educação superior brasileira. No entanto, tais ações precisam ser acompanhadas de supervisão e avaliação, a fim de assegurar a qualidade da educação e o respeito aos estudantes e aos profissionais dessas instituições.

---

<sup>181</sup> Questões 10, 11 e 10, respectivamente, nos anos 2005, 2008 e 2011 do questionário do Enade: *Que tipo de bolsa de estudos ou financiamento você recebe ou recebeu para custeio das despesas do curso?* (INEP, 2005-2011, grifo nosso).

<sup>182</sup> Em 2011, decorrente da mudança do questionário, somaram-se dois critérios de resposta dos estudantes: de bolsa e de financiamento pela IES.

Contudo, o resultado encontrado surpreendeu pela baixa ocupação nas políticas de financiamento do Estado e das IES. Em 2005, só existia o Fies e com registro de participação de apenas 3% dos estudantes. Em 2008, essa política de financiamento teve reduzida a participação, passou a ter apenas 1% e somou-se ao Prouni com 2% de apoio integral e 2 % de apoio parcial. Em 2011, não houve participação de estudantes apoiados pelo Fies, e 2% dos estudantes declararam ter Prouni integral e 1% parcial.

Dessa realidade, pode-se inferir que as políticas de financiamento estão voltadas para outras áreas de formação profissional, e que poucos são os estudantes dos cursos de Pedagogia que conseguem acessá-las. Outra possibilidade de análise é que os estudantes que poderiam ter tido algum apoio financeiro para custear seus estudos estiveram entre os quase 20% que trabalham e, obtendo renda, mesmo que insuficiente, não puderam ter acesso a este benefício.

Essa pode ser uma distorção típica da política educacional brasileira. As faculdades privadas são a forma de acesso à educação superior pela maioria da população de baixa renda. Os estudantes que veem a educação como uma forma de ascensão social acabam por ingressar nos cursos de graduação com o apoio do ProUni e do Fies. Tal situação se deve à limitada oferta de vagas nas IES públicas, que são levadas a um processo rigoroso de seleção. Nessa lógica, os que obtêm aprovação são estudantes com uma situação financeira mais favorável, que tiveram maiores oportunidades de acesso ao conhecimento.

De modo geral, as políticas de democratização do acesso e da permanência na educação superior sugerem a promoção da inclusão e da justiça social. Daí, a importância de analisar essa questão a partir do apoio do ProUni, do Fies e de outras formas de financiamento acessadas pelos estudantes de Pedagogia. Ressalta-se que as políticas públicas constituem o “Estado em ação” e revelam o projeto de sociedade em implementação. Assim, as políticas públicas servem para dar visibilidade e materialidade ao Estado (AZEVEDO, 2004).



Em contrapartida à política de democratização do acesso, o financiamento aos estudantes, caracterizado como amortização de impostos para as IES, conforme assevera Carvalho (2006), é um instrumento de financiamento indireto para as IES, pois

[...] foi fundamental para o crescimento intensivo dos estabelecimentos na prosperidade econômica e, principalmente, garantiu a continuidade da atividade no período de crise, por amortecer o impacto sobre custos e despesas inerentes à prestação de serviços (p. 983).

Dessa compreensão se apreende que as políticas de financiamento estudantil tiveram uma dupla intenção: *i)* contribuir para o acesso à educação superior, com uma política de inclusão e *ii)* expandir o sistema privado com a criação de novas vagas e cursos para a oferta da educação superior.

Vale ressaltar que essa é uma das tensões do cenário de democratização do acesso à educação superior. A questão centra-se na contradição entre elitização e massificação ou, conforme assinalado por Oliveira e Catani (2006), nas diferenças conceituais entre excelência e democracia:

Excelência vinculando-se à produção de conhecimentos e ensino de alta qualidade, numa perspectiva de impulso ao desenvolvimento econômico, político e social, sendo, portanto, estruturalmente seletiva e elitista. Democracia vinculando-se à perspectiva de ascensão social dos grupos emergentes que pressionam o sistema a ampliar vagas de modo a acomodá-los em seu interior (p. 4).

Portanto, os significados produzidos pela democratização do acesso são em decorrência de uma compreensão da realidade, e os sentidos são diferentes em cada contexto e em cada sujeito. No caso dos estudantes de Pedagogia, o conjunto de respostas dadas ao Questionário sobre apoios recebidos durante a formação, associadas ao desempenho no Enade, podem explicar se essa política foi ou não significativa. O que se pode adiantar é que, considerando o baixo índice de acesso às políticas de financiamento por esses estudantes, não há grande impacto no conjunto do curso, mas, de modo peculiar, pode explicar a permanência individual deles no curso de Pedagogia.

A fim de ampliar a compreensão sobre o desempenho dos estudantes do curso de Pedagogia, analisaram-se, também, os hábitos de estudo durante o curso e o tempo dedicado aos estudos por semana. Nas respostas analisadas, observou-se que a frequência de uso da biblioteca<sup>183</sup> da IES tem decrescido a cada ano: em 2005, 17% dos estudantes registraram que usavam a biblioteca *muito frequentemente*; em 2008, foram 15% dos estudantes e, em 2011, apenas 7% disseram ter utilizado a biblioteca da IES *diariamente*.

É importante destacar a redução, no último ano, do percentual dos estudantes que utilizam com *razoável frequência* a biblioteca da IES: em 2005 e 2008 mantiveram-se em 28% e em 2011 chegou a 20%. Em 2011, devido à mudança do item de resposta a essa questão, para fins de comparação com os anos anteriores, foi considerada com razoável frequência a resposta informada pelos estudantes a dois itens: 13% informaram frequentar a biblioteca *duas a quatro vezes por semana* e 7% *uma vez por semana*.

Por outro lado, cresceu o percentual de estudantes que informaram nunca ter utilizado a biblioteca da IES: em 2005, foram 2%, enquanto em 2008 cresceu para 5% e em 2011 registraram-se 15% dos estudantes que informaram não utilizar a biblioteca. Esse crescimento pode demonstrar uma mudança de comportamento dos estudantes quanto aos hábitos de estudo, talvez motivada pelo uso da internet para consulta e também a oferta da educação a distância, que pode ter alterado o modo de pesquisar.

Outra reflexão importante sobre a qualidade da biblioteca da IES se refere à infraestrutura para a pesquisa. Em que pese ser um item de avaliação *in loco*, a biblioteca das IES, inclusive nos polos de educação a distância, a informação era de que em 2005 não havia registro de informação de estudantes que declarassem a *inexistência* de biblioteca na IES. Entretanto, em 2008, 2% dos estudantes informaram não existir a biblioteca e em 2011 essa informação aumentou para 22%. A inexistência de biblioteca em algumas IES pode indicar a fragilidade do espaço acadêmico de oferta do curso de Pedagogia.

---

<sup>183</sup> Questões 22, 26 e 29, respectivamente, nos anos 2005, 2008 e 2011 do questionário do Enade: *Com que frequência você normalmente utiliza a biblioteca de sua instituição? (Se for estudante de EAD – Educação a distância, considere as condições do polo de apoio presencial e/ou sede)* (INEP, 2005-2011, grifo nosso).

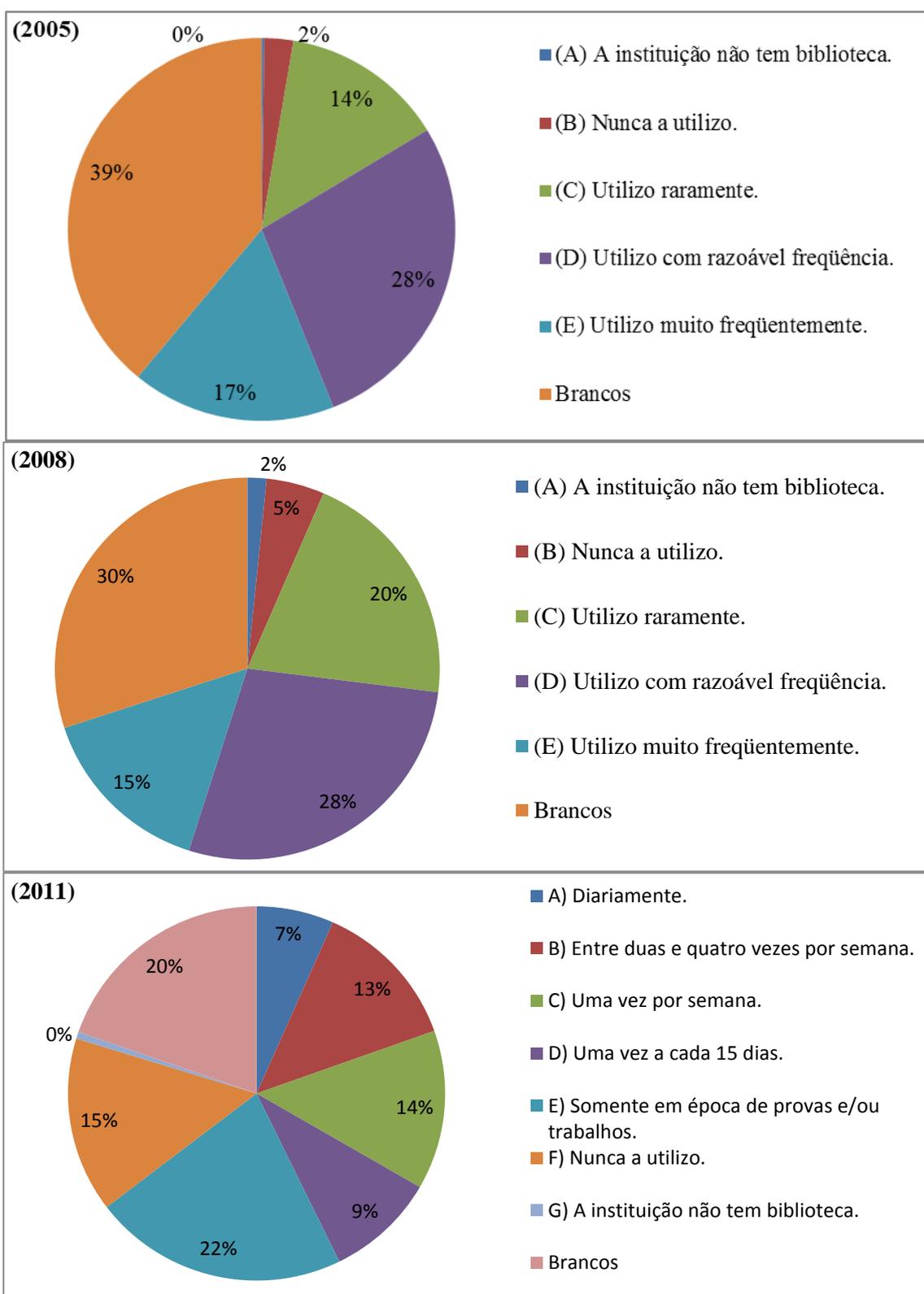
Quanto ao comprometimento dos estudantes no uso da biblioteca, um estudo sobre o 1º ciclo avaliativo do Sinaes (2004-2006), realizado pelo Inep, já apontava para a redução do hábito de estudo nas bibliotecas.

Segundo o documento, os desenhos curriculares, em sua maioria, colocam a prática nos últimos anos e na forma de realização de estágios e, ainda que muitas pesquisas, as quais anteriormente eram realizadas em bibliotecas presenciais, hoje são feitas em bibliotecas virtuais, acessadas em diversos ambientes, não sendo necessariamente em um ambiente formal de biblioteca (INEP, 2009).

Na relação dialética e de mediação com a prática, a necessidade de mudança na forma de avaliar a relação entre ensino e pesquisa aparece no plano concreto. À luz do pensamento de Marx (2005), é possível inferir que esse diagnóstico da situação da pesquisa nas bibliotecas das IES pode se converter em força material para assegurar o conhecimento pelos estudantes.

É certo que a arma da crítica não pode substituir a crítica das armas, que o poder material tem de ser derrubado pelo poder material, mas a teoria converte-se em força material quando penetra nas massas. A teoria é capaz de se apossar das massas ao demonstrar-se *ad hominem*, e demonstra-se *ad hominem* logo que se torna radical. Ser radical é agarrar as coisas pela raiz. Mas, para o homem, a raiz é o próprio homem. (p. 151).

O reconhecimento dessa mudança de hábito de estudo, da pesquisa realizada no espaço físico das bibliotecas para o uso da biblioteca virtual, impõe ao Sinaes, entre outros desafios: *i*) buscar outras formas para avaliar o hábito de estudo dos estudantes, complementando esse indicador de frequência à biblioteca; e *ii*) ampliar a avaliação para a dimensão dos espaços virtuais de aprendizagem. Caso contrário, o potencial da avaliação de diagnosticar a qualidade dos cursos com relação à pesquisa tende a ficar restrito, dificultando o seu uso para subsidiar novas práticas.



**Gráfico 13 – Frequência de uso da biblioteca da IES pelos estudantes de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2014).

Desse modo, a tendência, muitas vezes, é a de naturalizar os problemas; entretanto, torna-se muito importante mudar a realidade por meio da avaliação. Construir novas metodologias de análise dessa realidade e propor novos indicadores pode colocar a avaliação em uma situação de indução da qualidade, mesmo que esses indicadores sejam tomados como padrão mínimo aceitável para a regulação. Essa compreensão pode indicar uma nova relação entre avaliação e regulação.

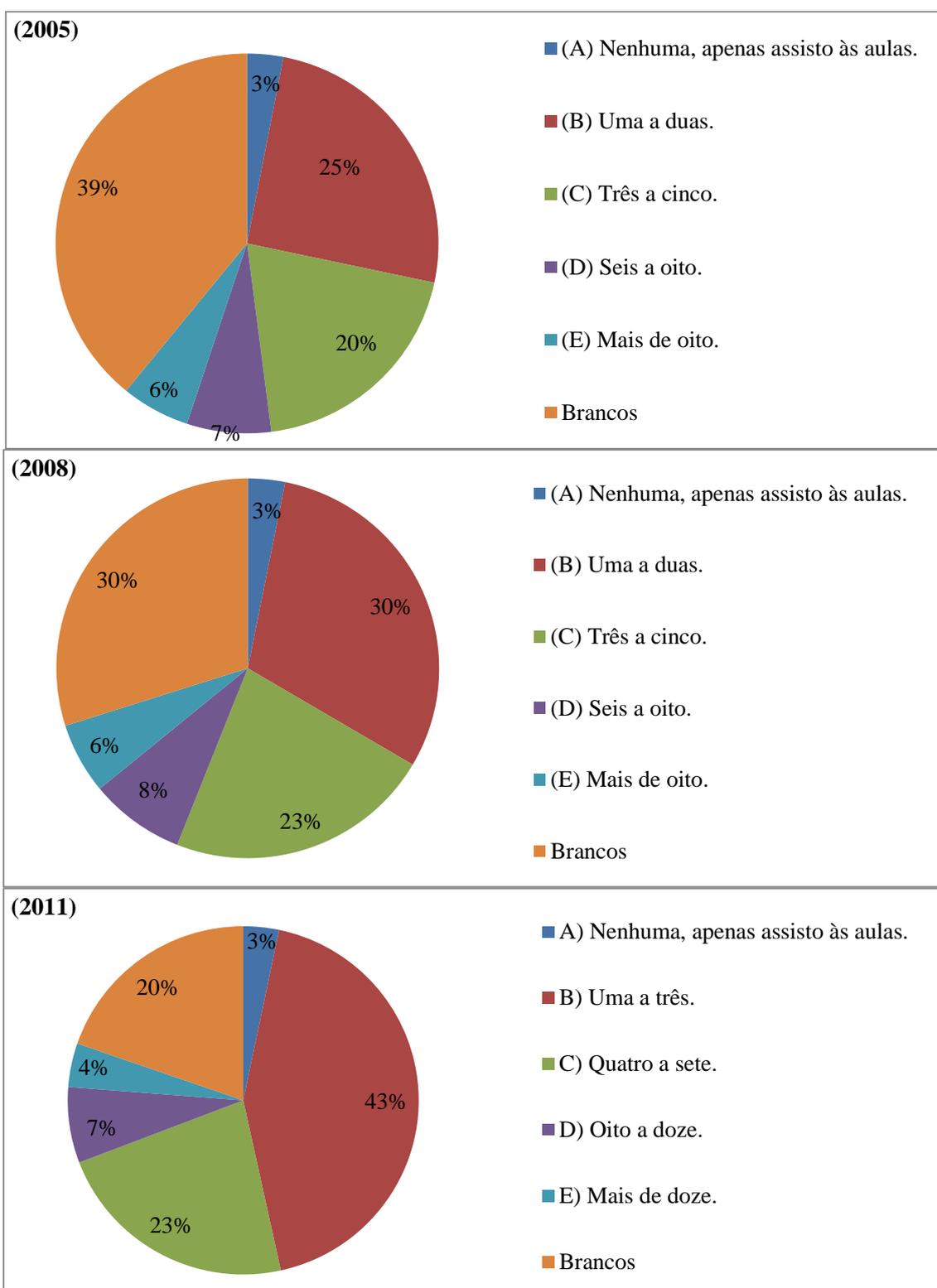
Ainda quanto à análise dos hábitos de estudo dos estudantes de Pedagogia, avaliou-se a sua dedicação em horas/por semana,<sup>184</sup> excetuando-se aquelas destinadas à sala de aula. Dos dados pode-se concluir que prevalece, em todos os anos, a dedicação de *uma a duas* horas de estudo por semana. Em 2005, o percentual alcançado nesse item foi de 25% e em 2008 foi de 30%. Em 2011, embora tenha havido alteração no padrão de resposta da questão, 43% dos estudantes informaram ter o hábito de frequentar a biblioteca de “uma a três” horas por semana.

A opção por *três a cinco horas* de estudo por semana obteve um percentual de respostas de 20% em 2005 e 23% em 2008. Em 2011, devido à alteração dos itens de resposta a essa questão, 23% dos estudantes assinalaram que se dedicam aos estudos por *quatro a sete* horas por semana. Destaca-se que, em todos os anos avaliados, menos do que 10% dos estudantes informaram que estudam de *oito horas ou mais* por semana, além das atividades de sala de aula. Situada no contexto histórico da avaliação de desempenho do discente e não de modo isolado, a questão do hábito de estudo por parte do estudante ganha sentido à medida que é investigada à luz de diferentes mediações e nas suas diferentes formas. Na construção do objeto de pesquisa, conforme Ciavatta (2001), vão se construindo as peculiaridades que constituem os aspectos relevantes da formação dos estudantes. Portanto, a realidade na perspectiva marxista é concebida

[...] não como um sistema estruturado em si mesmo, mas como uma totalidade histórica, socialmente construída [...]. Totalidade não significa todos os fatos, e todos os fatos reunidos não constituem uma totalidade. O conhecimento dos fatos isolados, mesmo quantificados, é insuficiente para explicar o todo [...] (p. 138).

---

<sup>184</sup> Questões 24, 28 e 20, respectivamente, nos anos 2005, 2008 e 2011 do questionário do Enade, que assim afirma: *Quantas horas por semana, aproximadamente, você dedica/dedicou aos estudos, excetuando as horas de aula?* (INEP, 2005-2011, grifo nosso).



**Gráfico 14 – Dedicção aos estudos pelos estudantes de Pedagogia– Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2014).

A contribuição deste estudo está justamente em revelar como os estudantes percebem o seu desempenho, já que eles próprios respondem a essas questões que possibilitam analisar as influências que podem potencializar a sua formação. Conhecer essa realidade possibilita ao estudante e ao coordenador do curso refletirem sobre o seu papel, como protagonistas da construção da trajetória de formação acadêmica e profissional. Nesse sentido, a motivação do estudante é um fator importante na determinação do sucesso na aprendizagem, assim como os hábitos de estudo podem influenciar o desempenho. Portanto, uma conjugação entre fatores relacionados à escola e ao aluno poderia trazer um melhor desempenho escolar (GIL, 2011).

Considerando a importância da pesquisa para o desenvolvimento da formação dos estudantes dos cursos de Pedagogia e a organização pedagógica, via atualização curricular, analisa-se no Gráfico 15 a compreensão dos estudantes quanto à atualização do acervo acadêmico<sup>185</sup> das bibliotecas das IES. Nesse sentido, registra-se que a informação sobre o acervo atualizado da IES cresce a cada ano, demonstrando melhoria da qualidade desse espaço acadêmico. Entretanto, parece estar aquém do esperado, pois apenas 25% dos estudantes em 2005, 30% em 2008 e 36% em 2011<sup>186</sup> avaliaram o acervo da biblioteca como *atualizado*.

Com relação a esse quesito, em 2005 e 2008, 20% dos estudantes responderam que o acervo acadêmico era *parcialmente atualizado* e em 2011 foram 28% dos estudantes que marcaram essa alternativa. Sobre a informação dos estudantes agrupada em dois itens de resposta a essa questão: *pouco atualizado* ou *desatualizado*, obteve-se um percentual de 13% em 2005, 13% em 2008 e 4% em 2011. Essa relação pode indicar que começa a haver maior preocupação da gestão na atualização do acervo das bibliotecas. Além da manifestação dos estudantes sobre o tema, esse indicador também é avaliado pelo instrumento de avaliação *in loco* na dimensão de infraestrutura do curso.

Destaca-se, de modo significativo, que o percentual de estudantes que informaram *não sei responder* a essa questão foi de 3% em 2005, 7% em 2008 e 11%

---

<sup>185</sup> Questões 50 e 54, respectivamente, nos anos de 2005 e 2008 do questionário do Enade: *Como você avalia o acervo da biblioteca, quanto à atualização, face às necessidades curriculares do seu curso?* E a questão 32 no ano de 2011: *Como você avalia o acervo de periódicos científicos/acadêmicos disponíveis na biblioteca quanto à atualização?* (INEP, 2005-2011, grifos nossos).

<sup>186</sup> O enunciado da questão foi reformulado no questionário de 2011, a fim de especificar o tipo de acervo (periódicos científicos/ acadêmicos) sem descaracterizar a série histórica da questão.

em 2011. Essa informação pode indicar que esses estudantes, durante o curso, não fizeram uso da prática da pesquisa nas bibliotecas, ou talvez não realizaram consultas a fontes de pesquisa acadêmica e/ou utilizaram outras formas de pesquisa.

Com essas informações, justifica-se a necessidade de avaliar nas IES a existência de uma política de desenvolvimento do acervo da biblioteca. Ter um acervo atualizado dos cursos para a pesquisa pelos estudantes é, sem dúvida, um fator importante de indução da qualidade do curso. Entretanto, em consequência da produção científica, que é crescente, abrangeria uma grande quantidade de novos títulos, com desafios em relação aos espaços físicos, além da questão financeira para novas aquisições. Por isso, o caminho é a seleção de obras com maior qualidade e a informatização para ampliar a abrangência do uso da pesquisa acadêmica.

Coexistindo modos diversos de pensamento, algumas IES veem a necessidade de uma biblioteca apenas como forma de cumprir um requisito legal, enquanto outras já percebem a importância da relação desta com a visão institucional. Segundo Castro e Filho (2008), algumas bibliotecas universitárias

[...] organizam seus acervos para a vistoria do MEC e não mais se preocupam com a sua evolução e da qualidade dos produtos e serviços oferecidos para seus clientes; mas também existem aquelas que procuram, dia após dia, oferecer serviços diferenciados a sua clientela (alunos e professores), como forma de procurar atender à missão da universidade (p. 98).

Esse pronunciamento retrata uma relação tensa entre a avaliação e a regulação, uma se sobrepondo a outra, a depender da visão dos gestores. A avaliação das bibliotecas deve, portanto, caminhar para a construção de indicadores apropriados e adequados à realidade de cada contexto institucional, para realizar uma gestão da qualidade dos produtos e serviços oferecidos aos estudantes. Essa visão é contemplada no instrumento de avaliação *in loco*, quando avalia questões sobre a informatização e a quantidade para atender aos usuários, além da qualidade da bibliografia básica e complementar do curso e periódicos.

Nesse contexto avaliativo, questiona-se o alinhamento do uso da biblioteca à missão institucional, considerando seus objetivos e metas. Ponderando o caráter

sistêmico das IES, Ramos (2002) declara que “avaliar a biblioteca, por princípio e tendo em vista sua natureza, deve constituir-se numa ação totalmente inserida na avaliação institucional como um todo e na avaliação do ensino, em particular” (p. 3).

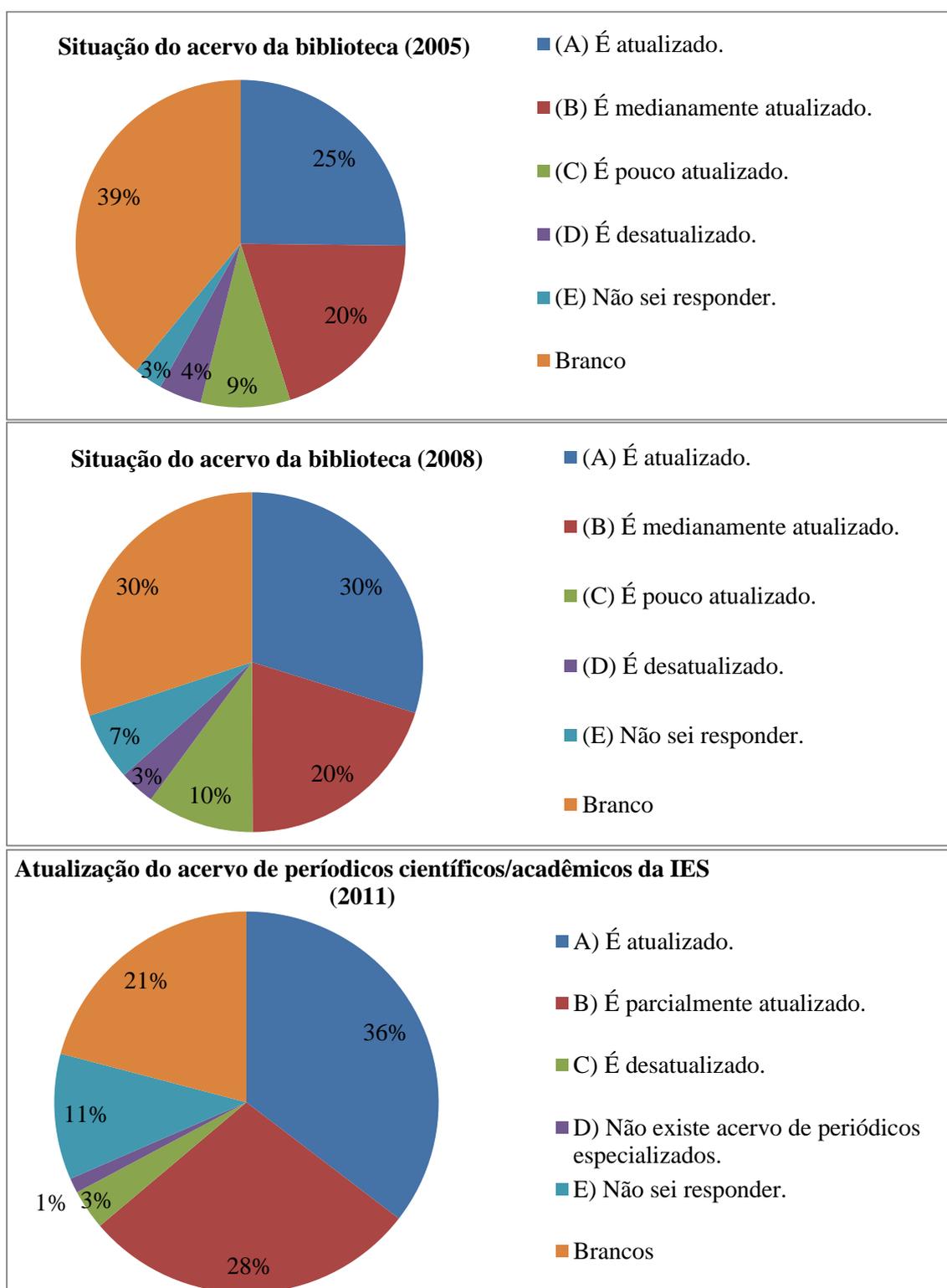
Essa pretensão se alia à necessidade de analisar o conjunto dos instrumentos do Sinaes, pois, se os estudantes não avaliam satisfatoriamente a biblioteca quanto ao acervo constituído para a oferta do curso, na avaliação *in loco* essa questão deve aparecer inclusive com a necessidade de comprometimento da gestão. Não sendo feitos esses cruzamentos, o efeito da avaliação é nula, mesmo com uma informação que poderia ser utilizada para a indução de melhoria da qualidade do curso.

O resultado da avaliação do Sinaes deve questionar o significado da biblioteca como estratégia de apoio pedagógico. Corroborando com essa visão institucional, Dias Sobrinho (2008b), ao se referir à biblioteca, argumenta que

[...] é muito pouco importante simplesmente contabilizar o número de títulos e volumes, como se isso fosse avaliação plena de uma biblioteca, sem pôr em questão os significados desse espaço como lugar de formação, sem refletir sobre os significados do acervo relativamente ao ensino, à aprendizagem, aos processos de socialização e de vivência cultural, a uma filosofia educativa coerente com o avanço do conhecimento e com o desenvolvimento social, etc. (p. 198).

Nesse sentido, conhecer a visão dos estudantes sobre a biblioteca da IES é essencial para reorientar o PDI das IES e o PPC dos cursos. Ao mesmo tempo, cotejar a opinião deles com os relatórios de avaliação *in loco* pode constituir uma tática importante para consolidar propostas de melhoria dos serviços ofertados à comunidade acadêmica, usuários desse espaço institucional.

Entretanto, esse posicionamento requer superar a visão de avaliação de regulação, que considera suficiente cumprir o requisito mínimo de quantidade de títulos para cada curso ofertado, em detrimento da qualidade pedagógica, que pode se constituir a partir de um planejamento arrojado para as bibliotecas.



**Gráfico 15 – Situação do acervo da biblioteca das IES que ofertam curso de Pedagogia–Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2014).

A inserção dos estudantes em atividades de iniciação científica ou tecnológica, programas de monitoria e projetos de extensão é importante vetor de qualidade do curso e indutora da formação profissional dos estudantes. Os projetos pedagógicos dos cursos devem prever essas atividades acadêmicas. Com esse caráter, tornou-se imprescindível avaliar se os estudantes tiveram acesso a essas atividades e/ou se elas contribuíram para a sua formação acadêmica e profissional.

Analisou-se, portanto, que a situação de participação dos estudantes dos cursos de Pedagogia em projetos de pesquisa<sup>187</sup> foi bastante deficitária nos três ciclos avaliativos investigados, exigindo maior intervenção por parte da gestão da IES, a fim de ampliar a oferta e desenvolver ações de motivação à integração dos estudantes. Nessa análise, em 2005, 31% dos estudantes informaram não ter participado de projetos de pesquisa por desinteresse ou por falta de oportunidade; em 2008 esse percentual aumentou para 38%, e em 2011 foram 46%. Destaca-se que, entre as mudanças do questionário em 2011, houve a inclusão de um novo item de resposta a essa questão e nela 8% disseram que a IES não ofereceu programas de iniciação científica. Essa situação fragiliza o projeto da formação docente do curso de Pedagogia, tendo em vista a relação intrínseca da teoria e da prática, que poderia ter sido explorada nessas atividades durante a vida acadêmica do estudante.

Analisando o Gráfico 16, constata-se nas respostas correspondentes a *sim, participo*, que, em 2005, 30% dos estudantes participaram de algum projeto de pesquisa; em 2008, foram 32%; e, em 2011,<sup>188</sup> foram 25%. Na alteração da questão em 2011, obteve-se uma nova informação, na qual, além da participação em projetos de iniciação científica, os estudantes avaliaram se houve contribuição à sua formação.

---

<sup>187</sup> Questões 26 e 30, respectivamente, nos anos 2005 e 2008 do questionário do Enade: *Você está/esteve envolvido(a) em algum projeto de pesquisa(iniciação científica)?* E, questão 30, no ano de 2011: *Você participou de programas de iniciação científica? Como foi a contribuição para a sua formação?* (INEP, 2005-2011, grifos nossos).

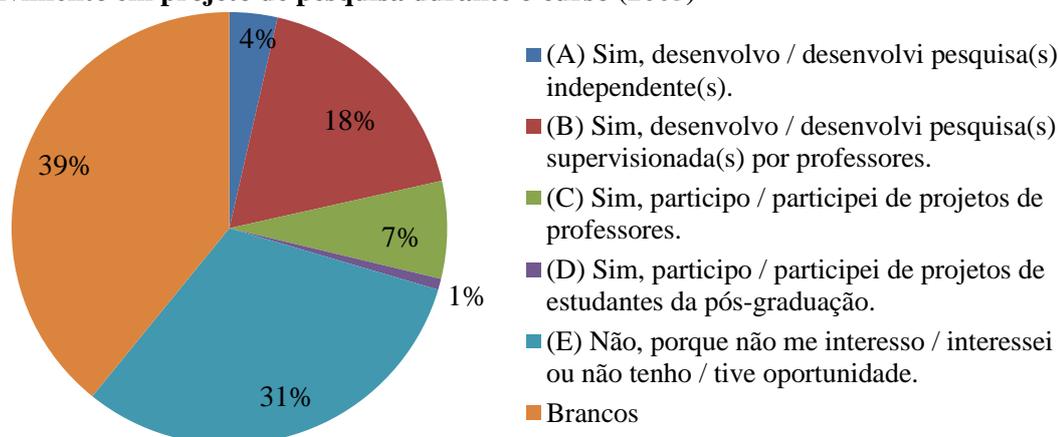
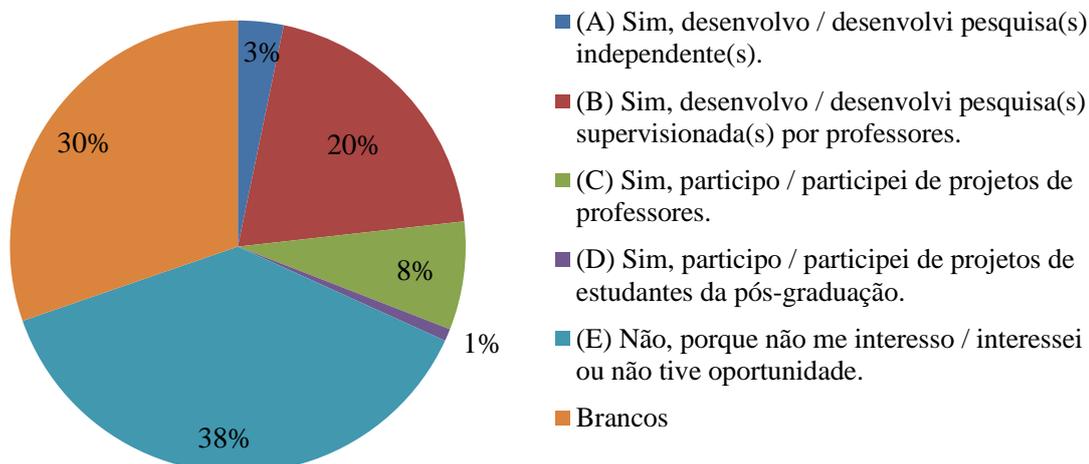
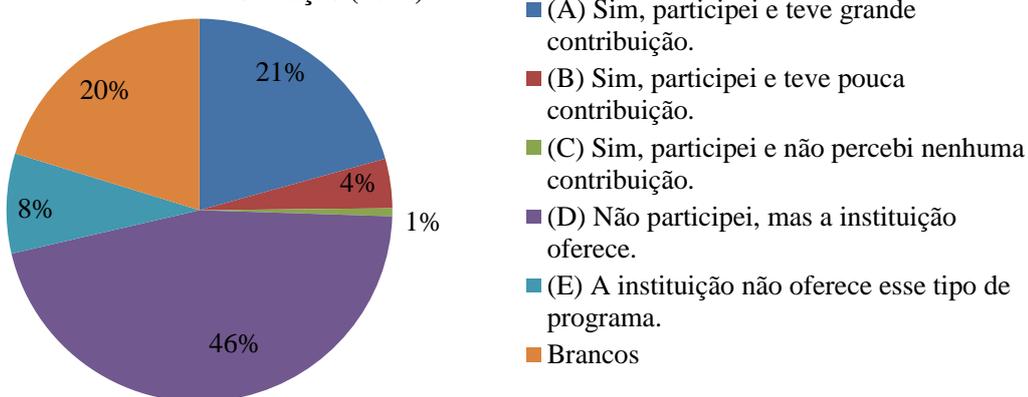
<sup>188</sup> A comparação desta questão nos ciclos avaliativos de 2005 e 2008 com o ciclo de 2011 foi prejudicada devido à alteração dos descritores da questão, com o objetivo de identificar, se caso houvesse a participação em programas de iniciação científica, qual seria a contribuição destes para a formação dos estudantes.

Nessa questão, 21% dos estudantes responderam ter participado de programas de iniciação científica e ter sido grande a contribuição dessa atividade para sua formação e 4% dos estudantes informaram ter participado de programas de iniciação científica, porém declararam a inexistência de contribuições dessa atividade para a sua formação.

A iniciação científica, como uma política institucional, oportuniza aos alunos de graduação praticar pesquisa científica como apoio teórico e metodológico para a realização de um projeto que contribua para a formação profissional do aluno. Tem como objetivo potencializar as suas práticas profissionais. Para desenvolver um projeto de pesquisa, é necessário buscar o conhecimento existente na área, formular o problema e o modo de enfrentá-lo, coletar e analisar dados e tirar conclusões. Os mecanismos institucionais dessa atividade são os estágios curriculares e a iniciação científica. Considerando a sua importância, essa deveria ser uma atividade curricular que contribuísse para uma melhor formação de todos os estudantes.

Entretanto, do lado oposto, discute-se que o encaminhamento do estudante para a execução de atividades burocráticas, reduzindo-o a mão-de-obra barata dentro das IES, é uma das imprecisões do programa de iniciação científica (KIRSCH, 2007). Seguramente, essa é uma situação em que se perde a oportunidade de fomentar a qualidade do curso, pois: *i*) por um lado, o professor desperdiça a oportunidade da relação com o estudante e *ii*) de outro lado, o estudante perde a chance de explorar, inovar e de ampliar o conhecimento sobre os assuntos de sua vida acadêmica, que pode projetar a sua vida profissional.

Essa interpretação requer uma mudança coletiva de pensamento dos gestores e dos estudantes para um novo fazer pedagógico. Não considerar as atividades de iniciação científica como mediações possíveis para ampliar as ações de formação dos estudantes é uma atitude que desconsidera a oportunidade de melhorar a qualidade do curso e as coloca na forma de existência dessa atividade educacional apenas para cumprimento do requisito, condicionado ao ato de regulação. A avaliação dessas atividades pelos estudantes e nos instrumentos de avaliação *in loco* pode se constituir um diagnóstico importante para o desenvolvimento do processo pedagógico, indutor de melhoria da qualidade.

**Envolvimento em projeto de pesquisa durante o curso (2005)****Envolvimento em projeto de pesquisa durante o curso (2008)****Participou de programas de iniciação científica? Contribuição para a formação (2011)**

**Gráfico 16 – Envolvimento dos estudantes do curso de Pedagogia em projeto de pesquisa – Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2014).

Uma das dimensões da avaliação de cursos do Sinaes é a infraestrutura necessária para o seu funcionamento. Considerando que essa dimensão constitui um indicador de qualidade, importa saber neste estudo como os estudantes avaliaram o espaço acadêmico destinado às aulas teóricas e práticas. Nesta análise, observou-se que, em todos os ciclos avaliativos, menos de 40% dos estudantes avaliaram que as instalações físicas do curso de Pedagogia são de qualidade, ou seja, que contêm salas amplas, bem arejadas, iluminadas e com mobiliário adequado. Esse percentual em 2005, 2008 e 2011 foi, respectivamente, de 34%, 38% e 35%.

Com esse percentual de respostas, analisa-se que a estrutura institucional para as atividades de ensino requer melhoria nos aspectos de organização e funcionamento dos cursos. Isso inclui ações que impactem positivamente a sua qualidade, tais como: instalações físicas, equipamentos e laboratórios específicos, biblioteca, sistemas, processos de informatização e aplicabilidade dos recursos tecnológicos, bem como acessibilidade, todos adequados ao desenvolvimento da proposta pedagógica do curso.

As respostas B e C a esta questão,<sup>189</sup> podem indicar que, embora avaliados como *adequados* ou *parcialmente adequados*, os ambientes não atendiam plenamente ao número de estudantes. A resposta foi atribuída em 2005 por 18% dos estudantes e em 2008 por 22% deles. Em 2011, com a alteração das respostas a esse quesito, comparando-se com os anos anteriores, apenas 15% dos estudantes manifestaram que *somente algumas* salas de aula, laboratórios e outros ambientes acadêmicos estavam adequados ao funcionamento do curso.

Acrescenta-se que, em 2005, 5% e, em 2008, 7% dos estudantes informaram que as salas eram *mal ventiladas, mal iluminadas, pequenas em relação ao número de estudantes e com mobiliário razoavelmente satisfatório* às necessidades do seu curso e, ainda, 4% em 2005 e 3% em 2008 classificaram *como mal arejadas, mal iluminadas, com mobiliário inadequado e pequenas em relação ao número de estudantes*. Em 2011, há um aumento no percentual atribuído a esses mesmos itens de respostas em relação aos anos anteriores. Dos respondentes, 15% informaram que *somente algumas* salas de

---

<sup>189</sup> Questões 44 e 48 do questionário do Enade, respectivamente, nos anos 2005 e 2008: *Como são as instalações físicas (salas de aula, laboratórios, ambientes de trabalho/estudo) utilizadas no seu curso?* E, questão 22, no ano de 2011: *As condições gerais das instalações físicas de salas de aula, bibliotecas e ambientes de trabalho e estudo para o funcionamento do curso são adequadas?* (INEP, 2005-2011, grifos nossos).

aula, bibliotecas e ambientes de trabalho eram adequados, e 2% informaram que *nenhuma* das condições das instalações físicas era adequada.

Analisando essas informações da avaliação por meio dos estudantes, os cursos de Pedagogia, nos ciclos avaliativos de 2005, 2008 e 2011, demonstram uma tendência de baixa qualidade no que se refere à adequação dos espaços acadêmicos, e esse pode ter sido um dos motivos que levaram alguns cursos ao baixo desempenho.

Destaca-se que, a partir de 2008, as respostas dos estudantes a essa questão passou a se constituir um dos insumos do CPC. Os cursos que registraram respostas de estudantes na letra A, que corresponde à situação das instalações físicas serem *amplas, arejadas, bem iluminadas e com sanitários adequados*, obtiveram 7,5% do peso desse insumo no indicador. Com essa medida, esperava-se que houvesse maior preocupação da gestão com a melhoria da infraestrutura, o que não ocorreu, segundo o olhar dos estudantes, pois esta resposta foi atribuída por 38% deles em 2008 e 35% em 2011. Dessa análise, pode-se inferir que não houve melhoria da qualidade de um ciclo avaliativo para outro.

Isso se deve a que o percentual atribuído ao CPC é baixo e não traz impacto regulatório suficiente para provocar na gestão a necessidade de investimento na infraestrutura para a oferta dos cursos. Da mesma forma, pode-se definir que esse resultado não impacta a gestão do curso, que se espelha em alcançar um padrão de qualidade que atenda ao exigido pela regulação. Contudo, em uma análise geral da oferta dos cursos de Pedagogia, essa situação indica a necessidade de melhoria da infraestrutura dos espaços acadêmicos para se caminhar na direção da qualidade.

Essa relação de força da regulação sobre a avaliação atua diretamente na identidade da IES e reflete na sua imagem a qualidade da oferta educacional. Conforme Barriga (2003), a partir da instauração

[...] de uma política educativa de corte neoliberal, buscaram-se justificativas “acadêmicas” que permitam fundamentar a restrição de ingresso à educação. Estas justificativas criam novos fetiches pedagógicos que se caracterizam por sua debilidade conceitual, como no caso de termos como “qualidade na educação” (p. 54).

As justificativas acadêmicas atribuídas pelo autor podem se referir às formas de negação dessa realidade pelos próprios gestores, quando desconsideram a importância dessa dimensão para a qualidade dos cursos.

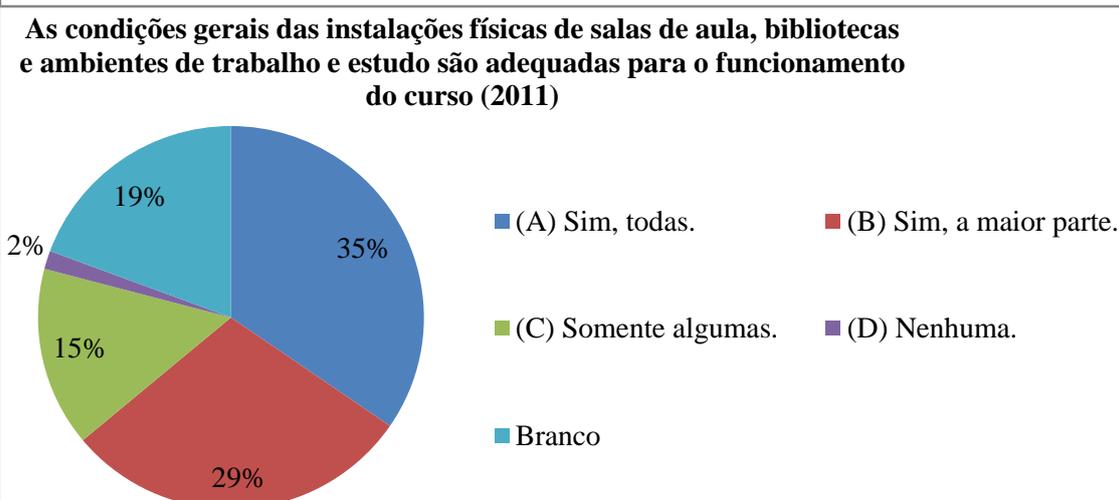
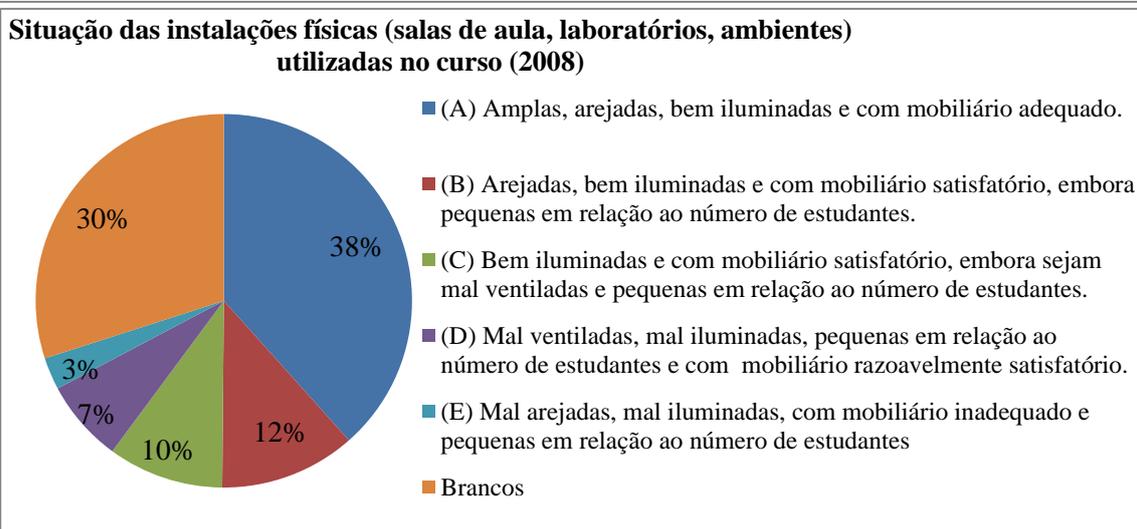
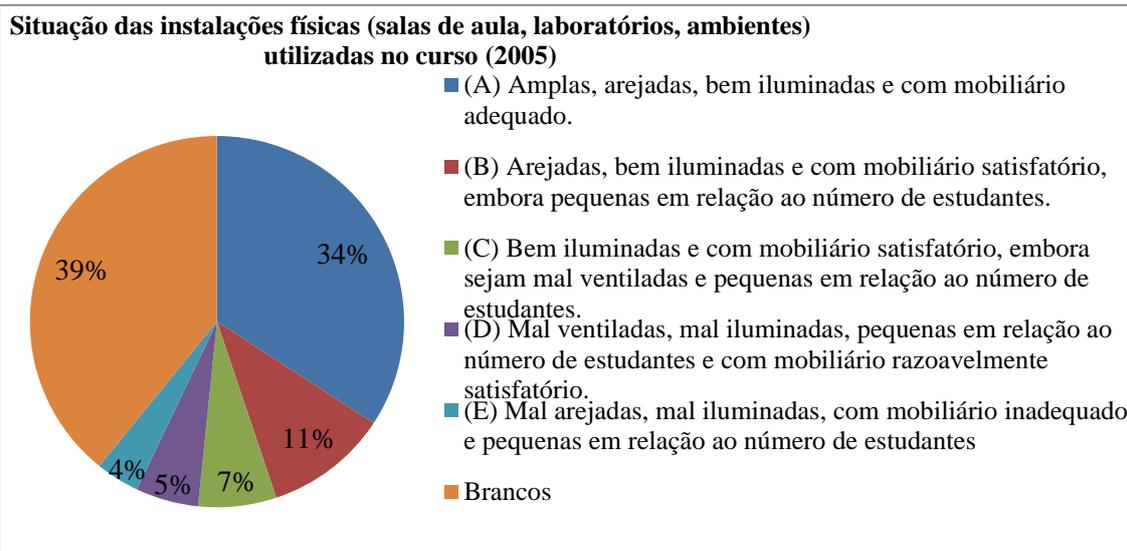
Na visão marxista, assume grande importância a mediação entre o objeto investigado e a realidade, para construir o significado concreto e intervir na realidade. Pelas mediações, as relações, os objetivos e os projetos pessoais adquirem uma função. Segundo Marx (1983), antes de tudo, o trabalho é

[...] um processo entre o homem e a Natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, medeia, regula e controla seu metabolismo com a Natureza, ele mesmo se defronta com matéria natural numa forma útil para sua própria vida. Ao atuar por meio desse movimento, sobre a natureza externa a ele e ao modificá-la, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza (p. 149).

A produção de significado da avaliação para a regulação está presente em sua função precípua de revelar a realidade e na contradição desta. Segundo Kosik (2002), o conhecimento se realiza como

[...] separação de fenômeno e essência, do que é secundário e do que é essencial, já que só através dessa separação se pode mostrar a sua coerência interna e, com isso, o caráter específico da coisa. Neste processo, o secundário não é deixado de lado como irreal ou menos real, mas revela seu caráter fenomênico ou secundário mediante a demonstração de sua verdade na essência da coisa. Esta decomposição do todo, que é elemento constitutivo do conhecimento filosófico – com efeito, sem decomposição não há conhecimento – ,demonstra uma estrutura análoga à do agir humano: também a ação se baseia na decomposição do todo (KOSIK, 2002, p.18).

Nesse sentido, a avaliação é uma parte essencial do processo de busca pela qualidade da educação, e assim deve ser tratada pelos gestores das IES e pelo próprio Estado. Qualquer posição secundária desse processo ou mesmo o uso parcial dos seus resultados, sem a visão da totalidade da ação pública, pode comprometer a sua real finalidade, restringindo-se o Sinaes a uma prática de controle da regulação.



**Gráfico 17 – Situação das instalações físicas para oferta do curso de Pedagogia– Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2014).

Com relação à estruturação dos projetos pedagógicos dos cursos de Pedagogia, perceberam-se avanços nos ciclos avaliativos. Foram 38% dos estudantes em 2005, 43% em 2008 e 50% em 2011 que responderam *sim, todos contêm* componentes do plano de ensino (objetivos, procedimentos de ensino e de avaliação, conteúdos e bibliografia da disciplina).

Com representatividade, 16% em 2005, 20% em 2008 e 23% em 2011 dos estudantes responderam sobre os planos de ensino que *sim, a maior parte contém* todos os aspectos. Considerando que essa questão, assim como a anterior, faz parte dos insumos do CPC, também era de se esperar maior conhecimento dos estudantes sobre o plano de ensino do curso de Pedagogia. Assim como parece contraditória a informação de que em 2005, 5% dos estudantes avaliaram que o plano de ensino do curso de Pedagogia apresentava *cerca da metade dos elementos ou menos*. Em 2008, foram 4% dos respondentes que informam o mesmo quesito e, em 2011, foram 7% dos estudantes que responderam que os planos de ensino contêm *apenas alguns dos aspectos ou nenhum deles*.

A participação na construção do projeto pedagógico do curso figura como uma oportunidade de o estudante de intervir e interagir na sua permanente adequação e atualização com atenção ao perfil profissional que se pretende formar no curso. Nessa perspectiva, dar a conhecer o plano de ensino é uma estratégia importante de reflexão sobre os fundamentos da área avaliada e a relação entre a teoria e a prática, mediada pela integração dos saberes com a realidade, pela diversidade de experiências vivenciadas pelos estudantes.

A relação entre teoria e prática na formação do professor é indissociável, pois compete pensar, elaborar, refletir, planejar, executar, agir e fazer. O que ocorre é que, muitas vezes, a teoria e a prática são consideradas justapostas, sendo a prática a aplicação da teoria.

Para Vasquez (1977), a dicotomia entre a teoria e a prática precisa ser superada. Segundo o autor, o “método que permite elevar-se do abstrato ao concreto nada mais é do que o modo como o pensamento se apropria do concreto sob a forma do concreto pensado. Mas não é de modo algum o próprio concreto” (p. 204).

A situação de dependência entre a teoria e a prática é relativa, pois a teoria não comanda a prática. Essa perspectiva apoiada nas ideias de Candau e Lelis (2001) significa que a teoria não mais orienta a prática “no sentido de torná-la dependente das ideias, como também não se dissolve na prática, anulando a si mesma. A prática, por seu lado, não significa mais a aplicação da teoria ou uma atividade dada ou imutável” (p. 63). Sob esse aspecto, avaliar pela ótica dos estudantes a construção do PPC e todos os elementos que o compõem é fundamental para o exercício da relação entre teoria e prática, para que não se perca a totalidade da ação pedagógica. Porém realizar o movimento de reflexão sobre a teoria e a prática é também uma questão ideológica. Para Marx (2008), as ideologias<sup>190</sup>

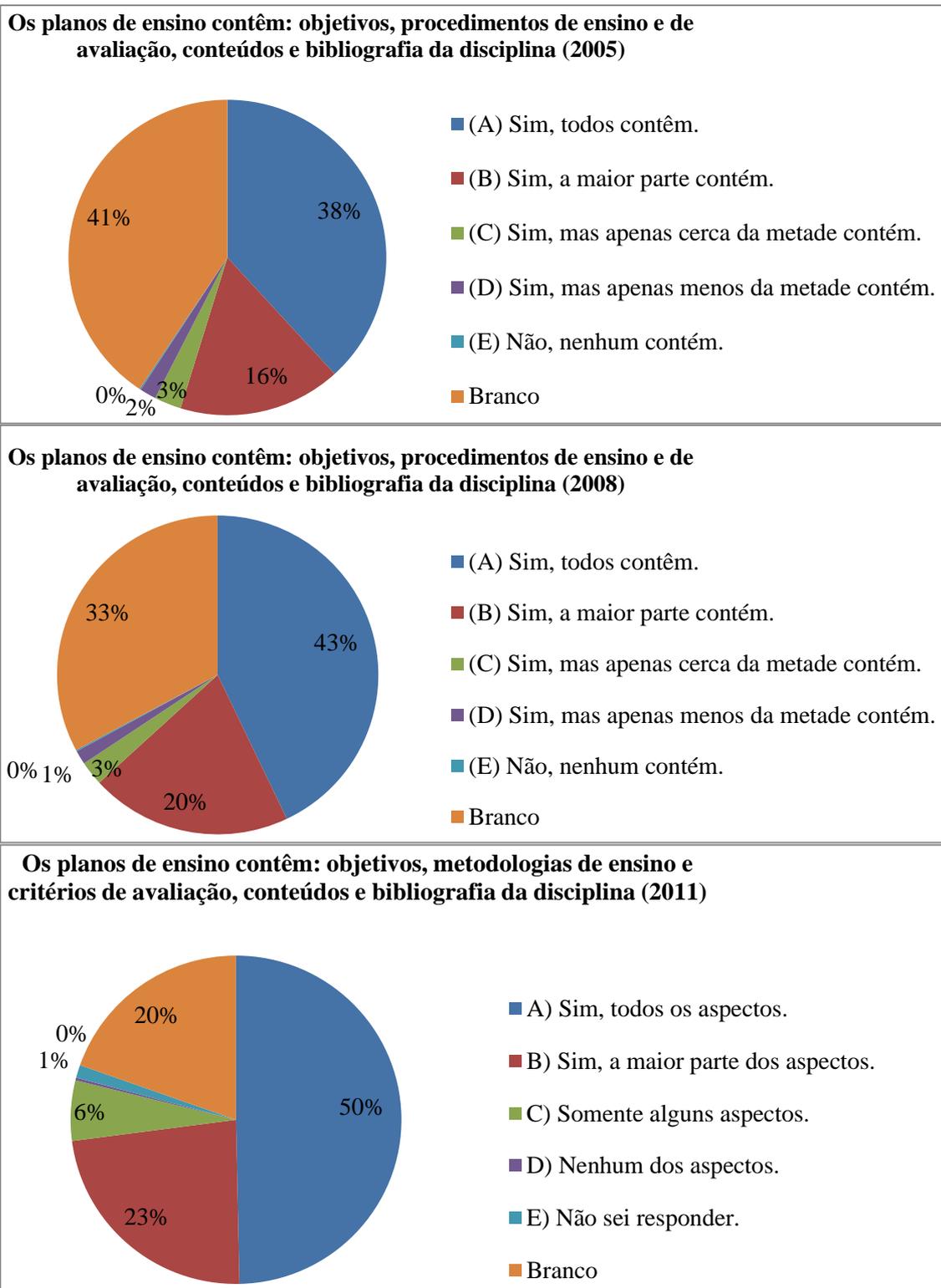
[...] se desenvolvem com algum grau de autonomia, de acordo com a matéria tradicional específica acumulada, exercem influência retroativa sobre a base econômica e condicionam as formas do desenvolvimento histórico (p. xxiii)

Aliados à resistência de discutir o PPC dos cursos de modo participativo com a comunidade acadêmica e atribuir a esse instrumento o compromisso com a qualidade do curso, muitos coordenadores também não o veem nem mesmo como orientador da prática. Fruto dessas diferentes concepções dos gestores, essa realidade precisa ser alterada.

Uma ideologia voltada aos princípios de controle da qualidade poderá expressar no PPC do curso uma visão estática, sem movimento e inadequada ao dinamismo social que a realidade impõe. No caso da avaliação *in loco*, o PPC é que conduz toda a avaliação; verifica se realmente o que foi planejado foi executado e, ao mesmo tempo, se o que foi avaliado anteriormente repercutiu em ações de melhoria.

---

<sup>190</sup> A ideologia corresponde ao estudo da origem e da formação das ideias. Do ponto de vista materialista, “o desenvolvimento das ideias era subordinado, dependente, predicativo. As ideias sistematizavam na ideologia – compêndio das ilusões através das quais os homens pensavam sua própria ideia de maneira enviesada, deformada, fantasmagórica” (MARX, 2008, p. xxii-xxiii).



**Gráfico 18 – Estruturação dos planos de ensino do curso de Pedagogia– Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2014).

A qualidade dos cursos de Pedagogia, sob o ponto de vista dos seus estudantes, foi mensurada nesta parte da pesquisa, a partir de categorias estimadas no Questionário do Estudante, quais sejam: dedicação ao estudo, situação de trabalho durante o curso, programas de apoio financeiro, hábito de estudo, atualização do acervo da biblioteca das IES, iniciação científica, infraestrutura do curso e plano de ensino. Cada um desses insumos foi analisado até aqui de modo particularizado e comparativo entre os anos de 2005, 2008 e 2011, a fim de evidenciar a qualidade do curso a partir do crescimento de respostas favoráveis e do esforço da gestão na indução de melhorias.

O Gráfico 19 traz uma reflexão sobre o conjunto desses insumos, contando o desempenho dos cursos de Pedagogia em cada ciclo avaliativo e estimando a qualidade do curso a partir das respostas positivas dos estudantes a cada questão.

Essa análise agrupada dos indicadores de qualidade dos cursos de Pedagogia demonstrou um padrão de resposta dos estudantes em cada questão, semelhante em todos os ciclos avaliativos, o que confirma a expectativa de baixa qualidade do curso, pois a avaliação nos três ciclos avaliativos ocorreu com diferentes sujeitos. Quando calculados os percentuais de resposta de 2011, em uma média ponderada simples, os sete insumos analisados: dedicação aos estudos (17%), programas de apoio (14%), hábitos de estudo (23%), atualização do acervo (26%), iniciação científica (25%), infraestrutura do curso (35%) e plano de ensino (50%), alcançariam uma expectativa de qualidade do curso estimada pelos estudantes de 23,6%.

Os insumos que dependem do esforço dos estudantes, como, por exemplo, a dedicação aos estudos, chegou ao máximo de satisfação de 18% em 2008, reduzindo-se para 17% em 2011. O hábito de estudo alcançou 20% nos dois primeiros ciclos, chegando a 23% no terceiro ciclo. A iniciação científica teve avaliação satisfatória máxima de 38% em 2008 e reduziu-se para 35% em 2011. Esse dado revela um baixo nível de interesse do estudante na participação de atividades e programas que poderiam enriquecer a sua formação e também certa atitude de acomodação com a organização do seu curso. Contudo, embora ainda com índices considerados abaixo do esperado em termos de indução de qualidade, estão os insumos que dependem do esforço da IES com percentuais mais elevados pela percepção dos estudantes. São eles: atualização do acervo da biblioteca, que chega ao limite de 26% de satisfação em 2011; a iniciação

científica, que apresentou uma variância de 25% a 32% nos três ciclos avaliativos; a infraestrutura do curso, com 34 a 38%; e o plano de ensino, que, entre os insumos avaliados, alcança um percentual de aprovação de 50%, sugerindo que possui todos os requisitos necessários para o desenvolvimento do curso.

O insumo sobre os programas de apoio, que representa a ação do Estado e das IES no incentivo à permanência do estudante nos cursos de Pedagogia, apresentou o índice mais baixo da avaliação. Os níveis de participação dos estudantes em programas de apoio alcançaram 17% no primeiro ciclo, 23% no segundo ciclo e 14% no terceiro ciclo avaliativo do Sinaes.

Essa realidade desafia a pensar como e em que medida ocorre a superação das dificuldades relacionadas à qualidade da oferta dos cursos. Segundo Casali (1997), cabe advertir nessas situações que a avaliação

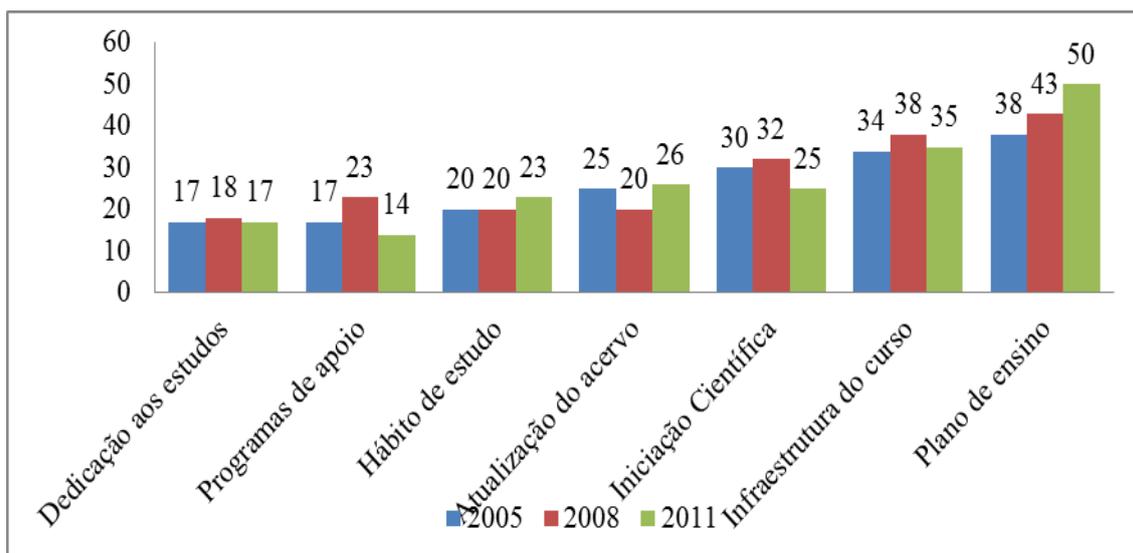
[...] não tem por objeto apenas conteúdos ou conhecimentos, mas também atitudes e condutas concretas. A vida humana, horizonte último de toda a avaliação, é social, e a educação cumpre também uma função de socialização permanente, o que requer das práticas avaliativas um foco permanente também sobre as qualidades de comunicação, cooperação e responsabilidade (p. 12).

Esse conjunto de informações revela que os cursos de Pedagogia não têm sido tratados como ponto estratégico pelas políticas públicas. Afinal, têm se posicionado nacionalmente com um índice baixo de qualidade, e o diagnóstico do Sinaes parece não ter sido utilizado pela gestão da IES para investir em melhorias e nem tampouco pela gestão do Estado para concretizar ações de valorização da política de formação de professores.

Se há um entendimento do Sinaes como política pública, ambos, Estado e IES, devem lutar por sua consolidação. A fim de evitar a dissolução da política pelas contradições, Marx (2008) afirma que a

[...] sociedade civil deve se condensar no Estado e se apresentar como Estado. Isto é, enquanto ilusão de um interesse comum sobreposto às contradições de classe e capaz de encobrir a dominação de uma classe sobre a outra (p. xxxi)

Essa compreensão estabelece o nível de tensão que pode ser gestada na política pública, se a relação entre avaliação e regulação não estiver bem definida. As disfunções práticas dessa relação se revelam em uma forma de interesse comum no desenvolvimento do Sinaes; entretanto, opcional na escolha da forma de uso ou des(uso) da avaliação.



**Gráfico 19 – Percentual de respostas satisfatórias dos estudantes aos insumos de qualidade dos cursos de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Daes/Inep (2014).

Diante dessa análise, é fato que muito se precisa avançar na indução de melhoria da qualidade dos cursos de Pedagogia. O referencial de qualidade dos cursos pode indicar que a atenção atribuída ao Sinaes não tem sido suficiente para garantir investimentos estruturantes pelas IES. Essa atitude dos gestores das IES pressupõe uma vinculação da avaliação à regulação, bastando ao curso obter os conceitos suficientes e sem nenhuma ação prática de reflexão sobre os resultados.

Os dados do Questionário do Estudante auxiliam na interpretação do desempenho do aluno em relação ao seu perfil e a possibilidade de uma formação adequada a partir da percepção sobre as condições de oferta. Essa análise se complementa na parte seguinte, dedicada a analisar as percepções dos coordenadores dos cursos de Pedagogia, bem como os resultados do Enade e da avaliação *in loco*.

Apropriando-se das informações da realidade dos cursos e dos estudantes, busca-se explicar o movimento da gestão do Estado e das IES na consolidação do Sinaes. Serve-se, portanto, dessa realidade para explicar as aproximações da avaliação à política de regulação e demonstrar a totalidade, mesmo que provisória ou passível de superação, porque são históricas. Assim sendo, a contradição é inerente ao processo de construção da história e precisa estar visível para permear as transformações. Na visão marxista, essas transformações ocorrem no percurso e resultam de múltiplas determinações, cuja análise amplia a possibilidade de atribuir significado à realidade.

Contudo, ao analisar a realidade em todas as suas partes, permite-se realizar o aprofundamento parcial, mas o retorno ao conjunto articulado é fundamental ao processo. Segundo Kosik (2002), a compreensão dialética da totalidade

[...] significa não só que as partes se encontram em relação de interna interação e conexão entre si e com o todo, mas também que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo se cria a si mesmo na interação das partes (p. 42).

Essa fundamentação é necessária. E também pode ser exemplificada no planejamento da política de avaliação e regulação, quando esta já não é suficiente. É preciso escutar a crítica, pois ela é fundamental para realizar a mudança. Reitera-se, portanto, a necessidade de identificar os recursos disponíveis para novas ações e realizar investigações amplas e de qualidade que orientem as transformações da política educacional.

Se há preocupação com a transformação do real, destaque-se que essa é uma questão central na proposta marxista, a da visibilidade do movimento, sua apreensão integral e propostas que para incidir no real precisam ser viáveis, subsidiados pela análise de resultados que não podem ser secundarizados.

Esse movimento é o que se busca realizar, visando ampliar a investigação sobre os cursos de Pedagogia. Portanto, da mesma forma que os estudantes, os coordenadores de curso responderam ao Questionário do Coordenador.

As informações de ambos os instrumentos são similares e relacionadas aos processos formativos do estudante, o que tornou possível realizar uma análise mais

ampla sobre as situações que podem favorecer a aprendizagem e a construção das habilidades e competências necessárias ao egresso do curso de Pedagogia.

As referências até então construídas se subsidiam nas ações e políticas de educação superior a partir de 2004 e refletem o modo de gestão do Estado na regulação dessas políticas, sob a análise do uso da avaliação para a indução da qualidade e/ou da regulação da educação superior.

### 5.3. O ENADE E A VISÃO DOS COORDENADORES SOBRE OS CURSOS DE PEDAGOGIA

O Questionário do Coordenador de curso é um instrumento integrante do Sinaes, que tem por objetivo coletar informações pertinentes ao curso de graduação inscrito no Enade. As informações contemplam aspectos acadêmicos do curso, do perfil dos estudantes e do contexto de inserção socioeconômica e cultural da formação que subsidiam as análises qualitativas (INEP, 2011).

Com essa característica, o Questionário do Coordenador foi analisado nesta pesquisa com o objetivo de buscar informações sobre a qualidade dos cursos de Pedagogia avaliados. Ressalta-se que o preenchimento do Questionário do Coordenador do curso avaliado pelo Enade não é obrigatório e que os coordenadores o devem preencher no período de 15 (quinze) dias depois da realização da prova. Da mesma forma que o Questionário do Estudante, o preenchimento do Questionário do Coordenador passou a ser *online* desde 2010, de modo protegido, com senha pessoal e intransferível.<sup>191</sup>

Considerando o caráter não obrigatório do preenchimento desse instrumento, obteve-se de um total de 25 cursos integrantes da pesquisa, uma participação no Questionário do Coordenador de seis IES em 2005, 21 em 2008 e 20 em 2011. Com relação ao número de respostas válidas, chegou-se ao número de cursos participantes.

---

<sup>191</sup> A partir de 2013, os coordenadores passaram a receber a orientação de preenchimento do Questionário do Coordenador em conjunto com os professores que integram o NDE (INEP, 2014).

Em 2005, o total das seis IES respondeu pela coordenação de dez cursos; em 2008, as 21 IES registraram respostas para 58 cursos; e, em 2011, as 20 IES responderam pela coordenação de 28 cursos. Destaca-se que somente em 2008 evidenciaram-se respostas em branco ao Questionário do Coordenador, sendo que, das quatro IES com registros em branco, duas não obtiveram nenhuma resposta e as outras duas registraram ausência de resposta em apenas alguns dos seus cursos. Na análise desse respectivo ano, foram eliminados os dez cursos que tiveram registros em branco e considerados 48. Em relação ao Questionário do Coordenador, o universo de análise da pesquisa contou, portanto, com a participação de 86 cursos de Pedagogia.

Na análise foi possível reconhecer: *i*) o perfil dos coordenadores (tempo de dedicação ao curso, experiência, titulação, condições de trabalho); *ii*) a infraestrutura para o funcionamento do curso; *iii*) o acervo da biblioteca das IES; *iv*) a organização acadêmica e administrativa; *v*) os planos de ensino; *vi*) as atividades de iniciação científica; e *vii*) a valorização profissional.

Considerando que estas informações podem indicar o nível de qualidade do curso de Pedagogia, a seguir, analisou-se cada uma dessas categorias, começando por aquelas que compõem o perfil dos coordenadores de curso.

Um fator importante para a gestão das atividades inerentes ao desenvolvimento do projeto pedagógico foi o tempo de dedicação ao curso.<sup>192</sup> Nesse aspecto, percebem-se diferenças significativas ao longo dos ciclos avaliativos do Sinaes: em 2005, 50% dos coordenadores informaram ter mais de quatro anos na função; em 2008, esse percentual caiu para 39,6% e, em 2011, foi para 32,1%. No tempo em que se reduziu o tempo do coordenador na dedicação ao curso, cresceu o percentual de coordenadores com pouca experiência na gestão dos cursos: em 2005, 40% dos coordenadores afirmaram ter até três anos na função de coordenador de curso; em 2008 esse número cresceu para 60,4% e em 2011 o percentual foi de 57,1%.

Esse movimento da permanência do coordenador do curso, de fato, deveria representar uma melhoria nas ações da gestão acadêmica. Se a permanência do coordenador do curso na gestão não tem impactado a melhoria da qualidade do curso,

---

<sup>192</sup> A questão respondida pelo coordenador de curso foi a seguinte: *I – Tempo de coordenação do curso* (INEP, 2005-2011, grifo nosso).

esse fator pode estar refletindo uma contradição: o coordenador com mais experiência, em vez de proporcionar o desenvolvimento de projetos de melhoria mais ousados e de longo prazo, tem se acomodado na gestão, realizando meras ações de atendimento aos pressupostos regulatórios, com vistas ao alcance do padrão mínimo de qualidade para manter a oferta do curso.

Em relação à contradição, categoria de análise do presente estudo, sabe-se que é inerente à realidade. Portanto, quando a avaliação revela um diagnóstico da realidade, também revela as suas contradições, e estas, segundo Lefebvre (1991), “renascem sempre e devem sempre renascer, e isso porque, incessantemente, o entendimento deve separar e a razão unir” (p. 235). Nas palavras do autor, admite-se que a relação entre a continuidade e a descontinuidade da gestão tem fatores múltiplos, internos e externos e também diferentes motivações. Ao expor o método marxiano de investigação, aborda-se um processo de busca da origem em que, para superar as limitações, será preciso reconstruir o movimento histórico e realizar um processo reflexivo e interpretativo para encontrar novos significados.

A descoberta das situações históricas que levam ao compromisso ou ao descompromisso da gestão auxilia a criar novos significados para sua própria ação. Nesse mesmo sentido, a apropriação do movimento da avaliação e regulação possibilita encontrar ou construir novos caminhos para a ação gestora.

Referindo-se a fatores externos que pretendem agregar valor à gestão, entendem-se os documentos integrantes do Sinaes. No bojo desses documentos orientadores, destaca-se o reconhecimento da importância do trabalho do coordenador de curso, instituído nas formas de apoio a essa atividade.

O Parecer nº 4, de 17 de junho de 2010, justifica a implantação do Núcleo Docente Estruturante (NDE)<sup>193</sup> para cooperar com o trabalho do coordenador de curso e corrobora a relevância de esse profissional ter dedicação ao curso.

---

<sup>193</sup> A Resolução nº 1/2010, resultante do Parecer Conaes nº 4, de 17 de junho de 2010, normatiza o NDE, com fundamento no inciso I, art. 6º da Lei nº 10.861/2004. No texto esclarece que o NDE de um curso de graduação constitui-se de um grupo de docentes, com atribuições acadêmicas de acompanhamento, atuante no processo de concepção, consolidação e contínua atualização do projeto pedagógico do curso.

Ainda que muitas vezes o coordenador de curso seja um professor que ajuda a dar identidade ao curso, outras tantas vezes, o coordenador é um professor que exerce a importante função de fazer os fluxos não serem interrompidos ainda que não seja um dos líderes acadêmicos (BRASIL, 2010).

O NDE constitui-se de um grupo de docentes, com atribuições acadêmicas de acompanhamento, atuante no processo de concepção, consolidação e contínua atualização do projeto pedagógico do curso. As atribuições desse núcleo, entre outras, são: *i*) contribuir para a consolidação do perfil profissional do egresso do curso; *ii*) zelar pela integração curricular interdisciplinar entre as diferentes atividades de ensino constantes no currículo; *iii*) indicar formas de incentivo ao desenvolvimento de linhas de pesquisa e extensão, oriundas de necessidades da graduação, de exigências do mercado de trabalho, em consonância com as políticas públicas relativas à área de conhecimento do curso; *iv*) zelar pelo cumprimento das DCN do curso.

Nesse aspecto, é importante destacar que analisar a carga horária do coordenador de modo isolado não expressa a sua capacidade de coordenar o projeto do curso, em todas as suas dimensões: *i*) atividades relacionadas à gestão do curso; *ii*) tempo destinado à docência e *iii*) pesquisa e outras atividades inerentes à vida acadêmica. Por isso, a responsabilidade de mobilizar recursos, tecnologias educacionais e inovação não pode se limitar apenas ao coordenador, mas a uma equipe, como propõe o NDE.

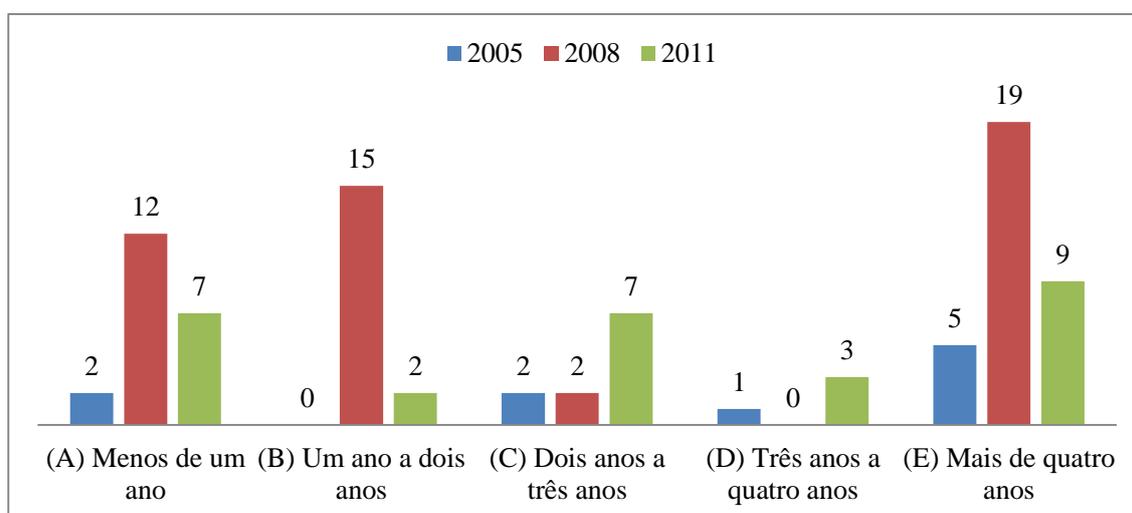
Segundo Dias Sobrinho (2005), todo o trabalho em seu interior tem dimensão formativa e pedagógica, por essa razão,

[...] demanda urgente revisão dos seus currículos, perfis profissionais, métodos, técnicas, procedimentos e conteúdos para torná-los mais adequados ao momento histórico em que vivemos, caracterizado pela “multiplicidade de demandas e pautas da sociedade contemporânea” e pela obsoletização e diversificação dos conhecimentos numa velocidade jamais imaginada antes. Todos os membros da “comunidade universitária” “devem ser concernidos pela dimensão pedagógica das atividades e das relações que se desenvolvem numa instituição educativa” (p. 33).

A avaliação tem papel preponderante nesse contexto. Na prática, opera um conjunto de informações relevantes das quais se espera um posicionamento no nível das

relações sociais e pedagógicas. Como um processo contínuo, global e formativo, por meio da avaliação se pode instaurar um processo de melhoria em todos os aspectos da IES: no seu fazer científico, pedagógico, político e administrativo.

Nesse sentido, a dedicação do coordenador ao curso contribui para que as mudanças ocorram a partir do integrado dos elementos que compõem o processo de avaliação. É nesse momento que se aproximam as relações entre avaliação e regulação, o primeiro para subsidiar o segundo processo e nunca o contrário.



**Gráfico 20 – Tempo de coordenação do curso de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep, Daes (2014).

O comportamento da gestão dos cursos de Pedagogia, associado à informação da sua atuação pela primeira vez como coordenador de curso,<sup>194</sup> revelou a prevalência de pouca experiência. Em 2005, 40% dos respondentes informaram estar iniciando a experiência em gestão de curso; em 2008, a resposta foi afirmativa para 54,1% dos coordenadores; e, em 2011, para 50% dos coordenadores. Essa informação pode justificar a limitação da capacidade do gestor de fazer diagnóstico, planejar e executar projetos de melhoria para o curso.

<sup>194</sup> A questão respondida pelo coordenador de curso foi a seguinte: 2 – *Esta é minha primeira experiência como coordenador de curso* (INEP, 2005-2011, grifo nosso).

Têm-se como pressuposto deste estudo que o despreparo do docente o conduz ao enfrentamento de algumas situações: *i)* as dificuldades no exercício da função em relação aos aspectos da sua formação para o exercício da liderança de equipe; *ii)* as ações que requerem a mediação de conflitos; *iii)* a postura de respeito aos diferentes pontos de vista dos colegas em reuniões; *iv)* o conhecimento de estratégias para se chegar a um consenso nas tomadas de decisão sobre o andamento do curso.

Em contribuição ao enfrentamento dessas situações, retoma-se que a constituição do NDE junto aos cursos de graduação foi fundamental em 2010 para auxiliar o trabalho da gestão. Porém a atuação do NDE poderá representar aspectos de melhoria da gestão apenas no ano de 2011 e, ainda, sem efeitos possíveis de serem analisados nos resultados da avaliação. Contudo, já se percebem avanços na responsabilização do NDE na gestão do curso a partir de 2013, quando começa a orientação de preenchimento do Questionário do Coordenador do Enade em conjunto com o gestor.

Quanto à rotatividade da função docente assinalada como um dos possíveis fatores que leva a ter tantos gestores iniciantes na função de coordenador, pode-se analisá-la sob diferentes perspectivas, a depender da categoria administrativa das IES: *i)* as IES públicas têm grande rotatividade de coordenadores devido ao entendimento de que essa função gera uma sobrecarga de trabalho, a ponto de criarem estratégias para que cada docente fique apenas por certo tempo nela; *ii)* nas IES privadas parece haver uma relação de condicionalidade entre o tempo de exercício da função de coordenador e o desempenho no curso. Não é rara a substituição da função de coordenador, depois da divulgação de resultados insatisfatórios na avaliação do curso.

Nesse sentido, não é só a prática que dá significado à concepção de qualidade da educação pelo gestor; as concepções também incorporam os sentidos das práticas. A política não é uma produção verticalizada. As políticas são articuladas tanto para obter efeitos materiais quanto para produzir apoio para esses efeitos. Essa ação envolve uma atitude e uma cultura nas quais os docentes se sentem responsáveis e, ao mesmo tempo, são investidos da responsabilidade pelo bem-estar da instituição escolar (*accountability*). São novas pedagogias de gestão, realizadas por meio de avaliações,

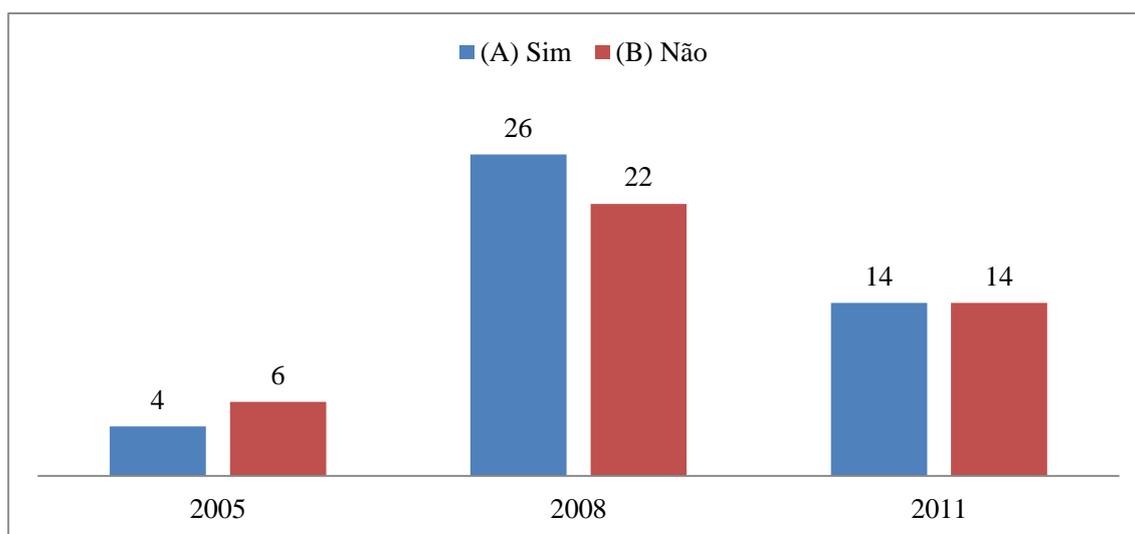
análises relacionadas com o desempenho, que ampliam o que pode ser controlado na esfera administrativa (BALL; MAINARDES, 2011).

Quanto à lógica da avaliação como subsídio, a tomada de decisão da gestão, Dias Sobrinho (2000) formula um conceito de qualidade da educação no qual esta é considerada “um juízo valorativo que se constrói socialmente. É um atributo ou um conjunto de propriedades que definem uma coisa e a distinguem das demais, de acordo com julgamentos de valor praticados num determinado meio” (p. 212).

Nessa concepção, a gestão é partícipe do processo e deve contar com a participação comprometida de professores, estudantes, técnicos e representantes da comunidade externa. Essa organização para o funcionamento do curso reafirma a função do NDE e dos colegiados de curso na condução do PPC e de seus efeitos na qualidade do curso.

Com relação às diferenças de atuação e de perfil dos coordenadores, segundo a categoria administrativa da IES, este é um fator que faz parte do meio e que, portanto, pode ter influência na gestão. Sousa (2009), ao entrevistar dirigentes de IES, considera que as concepções de gestores de IES públicas e privadas acerca do conceito de qualidade variam de acordo com suas posições e interesses. Para o autor, “a qualidade não é um valor absoluto, nem a mera adequação de ideias, processos e práticas a certo padrão ou a normas estabelecidas *a priori*. Assim, torna-se impossível sua vinculação a um único atributo ou olhar” (p. 244).

Essas diferentes visões conferem significado à ação gestora e criam identidade ao curso. Porém, mesmo que se alterem as práticas, os modos de fazer, a orientação do Sinaes é única no que se refere ao objetivo de, por meio da avaliação, melhorar a qualidade do curso. Nesse sentido, a experiência na gestão do curso pode colaborar com uma gestão continuada, inovadora, produtiva e de relações promissoras em prol da qualidade. Esses motivos e outros devem ser suficientes para que esse indicador seja considerado nos instrumentos de avaliação do Sinaes.



**Gráfico 21 - Primeira experiência como coordenador do curso de Pedagogia– Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2014).

Além da experiência do coordenador de curso na gestão e o tempo de dedicação à função, para definir o perfil do coordenador do curso de Pedagogia foi importante associar outras informações: tempo de serviço na IES e carga horária semanal do docente dedicada à coordenação do curso.<sup>195</sup>

Nesse critério de qualidade, percebeu-se que, em 2005, nenhum coordenador informou ter mais de dez anos na IES: 70% responderam estar na IES entre *um e cinco anos* e 30% entre *cinco e dez anos*. Entretanto, a carga horária semanal dedicada à gestão do curso foi bastante variada: 20% entre *quatro e oito horas*, 10% entre *oito e doze horas*, 20% entre *doze e vinte horas* e 50% com *mais de 20 vinte horas* dedicadas à coordenação do curso.

Em 2005, 70% dos coordenadores de curso registraram a permanência na IES pelo período de *um a cinco anos*. Em 2008, esse critério foi atendido por 12% dos coordenadores e 25% em 2011. O item de resposta *cinco a dez anos* na IES foi assinalado por 30% dos coordenadores de curso em 2005, 62% em 2008 e 53% em 2011. Analisando-se o critério de permanência do coordenador na IES por *mais de dez anos* na IES, registram-se 25% em 2008 e 53% em 2011.

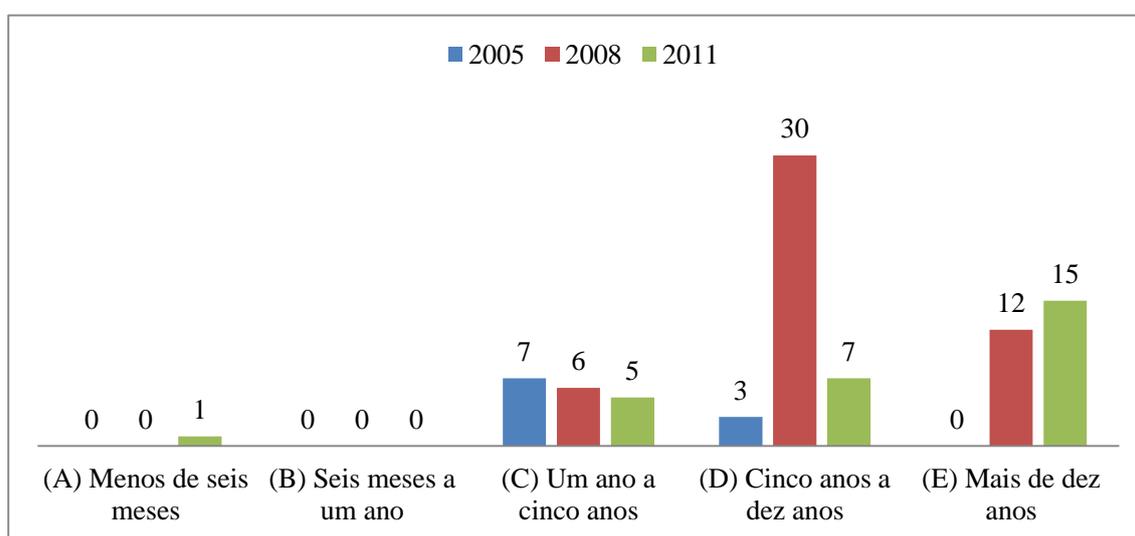
<sup>195</sup> As questões respondidas pelos coordenadores de curso foram as seguintes: 4 – *Tempo de atividade na IES* e 6 – *Tempo semanal dedicado a coordenação do curso* (INEP, 2005-2011, grifo nosso).

Os aportes realizados nesta pesquisa acerca do método marxiano mostram que há particularidades a serem analisadas no perfil dos coordenadores de curso.

Destacam-se nessa caracterização: *i)* a perspectiva transformadora, emancipatória; *ii)* o uso articulado de dados quantitativos e qualitativos; *iii)* a expressão das falas dos coordenadores de curso e dos estudantes; *iv)* a valorização do processo e não somente dos resultados. Sem dúvida, com esse enfoque, o desafio está na conjunção de todos esses elementos.

Marx e Engels (1993) ressaltam que não basta interpretar o mundo, “o que importa é transformá-lo” (p. 14). E dizem, ainda, que “é na práxis que o homem deve demonstrar a verdade, isto é, a realidade e o poder, o caráter terreno de seu pensamento” (p. 12).

Por isso, importa analisar que o tempo de atividade na IES é um indicador de qualidade da avaliação no Sinaes para o gestor e deveria ser também para os docentes. O modo como os docentes constroem a trajetória profissional a partir de suas práticas qualifica o projeto do curso e o torna condizente também com a missão institucional e com a valorização da profissão.



**Gráfico 22 – Tempo de atividade na IES – Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2014).

Agregando-se as informações anteriores sobre o perfil dos coordenadores de curso, analisa-se o tempo semanal dedicado à gestão. Percebe-se que na evolução dos

ciclos avaliativos do Sinaes aumentou significativamente a informação no critério *mais de vinte horas*. Foi registrado por 46% e 64% dos coordenadores de curso, em 2008 e 2011, respectivamente. E, ainda, houve a redução de mais de 50% no tempo de dedicação entre *doze e vinte horas*, sendo assinalado por 31% dos coordenadores em 2008 e por 14% deles em 2011.

Essa variação das respostas dos coordenadores, com significativa elevação do percentual no que se refere ao tempo na coordenação do curso, de *mais de vinte horas*, nos três anos avaliados, pode ser reflexo do aspecto da avaliação como indutora de qualidade. Contudo há de se dimensionar que a busca por melhor resultado na avaliação tem como foco a regulação.

O instrumento de avaliação *in loco* (INEP, 2010),<sup>196</sup> na dimensão organização didático-pedagógica, traz um indicador específico para avaliar a situação da coordenação do curso, tendo como critério de análise para alcance do conceito 3 esse indicador:

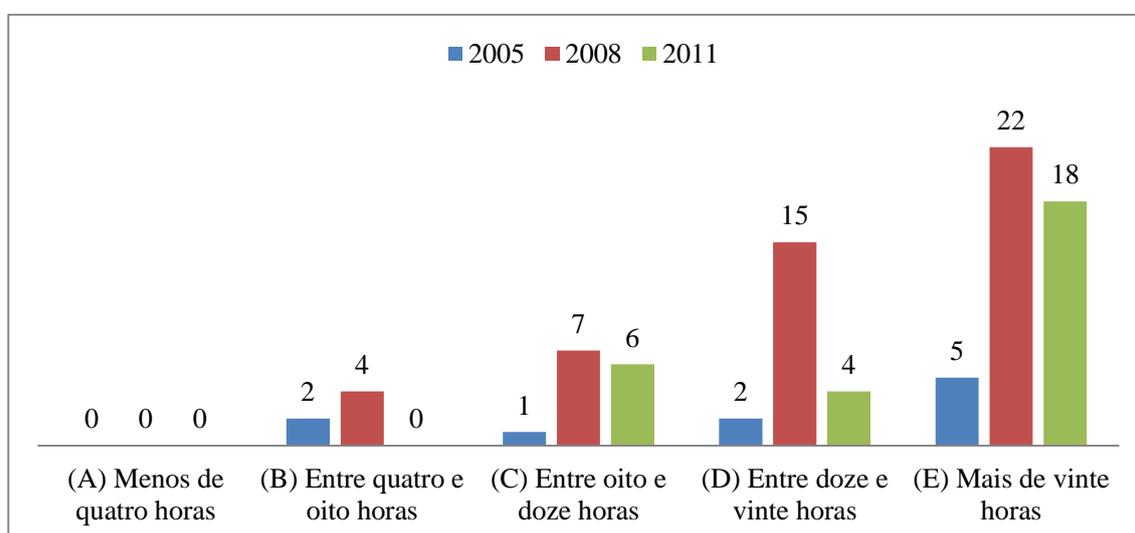
Quando existe suficiente dedicação à gestão do curso, caracterizada pelo atendimento aos discentes e docentes; inserção institucional da coordenação; dialogicidade, transparência e liderança no exercício das funções; acessibilidade a informações; conhecimento e comprometimento com o PPC (p. 4).

Considerando a orientação da avaliação para a ampliação da dedicação do coordenador na atividade de gestão do curso, o percentual obtido pelos cursos de Pedagogia revela que é preciso avançar. Esses indicadores e outros já analisados têm a intenção de revelar a qualidade do curso e o compromisso da gestão com a promoção de ações de melhoria.

---

<sup>196</sup> O instrumento de avaliação *in loco* de cursos foi atualizado em 2012 e após análise técnica este indicador foi considerado superado, pois todos os cursos avaliados alcançaram conceito 5 neste indicador. Dessa forma, o novo instrumento abrange essa informação com a finalidade qualitativa. Assim solicita na Contextualização do Curso o preenchimento de informações descritivas sobre: “j) Identificação do(a) coordenador(a) do curso; k) Perfil do(a) coordenador(a) do curso (formação acadêmica, titulação, tempo de exercício na IES e na função de coordenador do curso)” (p. 1).

Cabrito (2009) chama a atenção para a necessidade de se recorrer a uma bateria de indicadores que tenham natureza quantitativa e qualitativa, pois “quanto maior for o número daqueles indicadores de contexto, mais bem espelhada será a realidade que se pretende avaliar” (p.197). Assim, apreende-se que a avaliação não realiza transformações sozinha, ainda que, pelo viés da regulação, seja um instrumento poderoso para motivar a gestão na obtenção de melhor resultado no ciclo avaliativo seguinte. Contudo, a avaliação assume seu sentido pleno à medida que estabelece uma ponte com os gestores para o acompanhamento da implementação das mudanças necessárias.



**Gráfico 23 – Tempo semanal dedicado à coordenação do curso de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2014).

Quanto ao vínculo dos coordenadores dos cursos de Pedagogia com a sua IES,<sup>197</sup> um indicador importante para o desempenho do trabalho pedagógico, observou-se que a grande maioria informou que possui contratos de trabalho com *dedicação integral* ou *dedicação exclusiva*.<sup>198</sup> Esses dois itens de resposta referentes ao vínculo

<sup>197</sup> A questão respondida pelo coordenador de curso foi a seguinte: 5 – Vínculos com a IES (INEP, 2005, 2008, 2011, grifo nosso).

<sup>198</sup> A Lei nº 12.772/2012, capítulo V, artigo 20, trata do regime de trabalho nas instituições públicas: I – 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, em tempo integral, com dedicação exclusiva às atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional, de acordo com o §2º: “O regime de 40 (quarenta) horas com dedicação exclusiva implica o impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada) ou II – tempo parcial de 20 (vinte) horas semanais de trabalho” (BRASIL, 2012).

com as IES somaram 90% das informações dos coordenadores de curso em 2005, 92% em 2008 e 93% em 2011. Os coordenadores de curso com regime *parcial* de trabalho foram muito poucos: 10% em 2005 e 8% em 2008. Em 2011, não houve informação de coordenador de curso com regime de trabalho *parcial* (20 horas) e 7%, que representam dois coordenadores que informaram ter vínculo de *horista* com a IES.

Mais uma vez, a situação do contrato de trabalho, que poderia afirmar uma política de indução de qualidade, parece estar respaldada em uma motivação da regulação. Isso porque esse critério é um insumo que integra o cálculo do CPC, voltado à emissão do ato regulatório de renovação de reconhecimento dos cursos de Pedagogia.

O CPC, criado em 2008, traz entre seus insumos a informação sobre o regime de trabalho. Assim, esse indicador de qualidade acaba por evidenciar uma melhora no desempenho dos ciclos avaliativos, tendo em vista que sua ampliação entre todos os docentes do curso é promovida pelas IES que buscam obter melhores resultados na avaliação.

Claro que, sob a ótica regulatória, se questiona se essa providência tem caráter apenas impositivo (alcançar percentual suficiente no insumo do indicador). Contudo, se tiver respaldo na característica formativa da avaliação (melhorar a forma de contratação docente para melhorar o desempenho nas atividades acadêmicas e de gestão do curso), aí sim, o CPC poderá ser entendido como indutor de qualidade.

Com caráter mais incisivo, no instrumento de avaliação *in loco*<sup>199</sup> (INEP, 2010), na dimensão do corpo docente, considera-se um indicador para medir o regime de trabalho do coordenador e o critério de análise para obter o conceito 3:

Quando o regime de trabalho do coordenador do curso é de tempo parcial ou integral, sendo que as horas reservadas à coordenação satisfazem à relação máxima de uma (1) hora para trinta (30) vagas, considerado o somatório das vagas anuais do curso, respeitado o patamar mínimo de dez (10) horas semanais (p. 8).

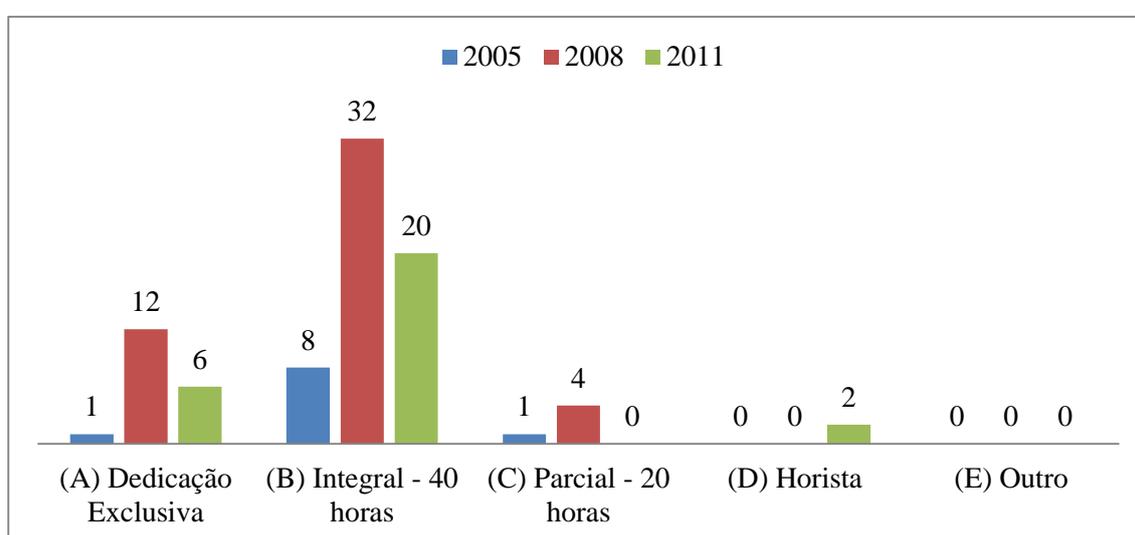
Esta configuração do regime de trabalho do coordenador e também dos docentes tem diferenças significativas quanto à categoria administrativa. O percentual

---

<sup>199</sup> O instrumento de avaliação *in loco* foi alterado em 2012, trazendo mudanças neste indicador. Ver nota explicativa 171.

de horista que permanece nas IES privadas pode se justificar pelo aspecto financeiro. Essa realidade não se retrata nas IES públicas porque a contratação de docentes, mesmo na condição de docentes substitutos,<sup>200</sup> se faz na forma de regime parcial (20h) ou integral (40h).

Um aspecto fundamental do método dialético é sua riqueza em aportar elementos que nos auxiliam a desvendar o real e, ao mesmo tempo, orientar processos de transformação. A análise da realidade da situação do coordenador de curso pode auxiliar a intervir nos processos sobre sua responsabilidade. Logo, apenas contemplar os resultados da avaliação não será suficiente para modificar a realidade.



**Gráfico 24 – Vínculo do coordenador com a IES – Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2014).

Quanto ao estímulo e às condições de trabalho, promovidos pelas IES para os docentes do curso de Pedagogia,<sup>201</sup> responderam *sim, plenamente*, 70%, 54% e 93% dos coordenadores de curso, respectivamente, nos anos de 2005, 2008 e 2011. Os demais coordenadores informaram *sim, parcialmente* para as condições de trabalho oferecidas

<sup>200</sup> A Lei nº 12.772/2012 disciplina a carreira do magistério superior federal e contempla o professor substituto pontuando que a contratação deste poderá ser autorizada pelo dirigente da instituição, condicionada à existência de recursos orçamentários e financeiros para fazer frente às despesas decorrentes da contratação, com percentual máximo de 20% do total de docentes efetivos em exercício, na instituição. Além disso, a lei ainda trata da carga horária referente a esse vínculo, sendo o regime de trabalho de 20 ou 40 horas semanal (BRASIL, 2012).

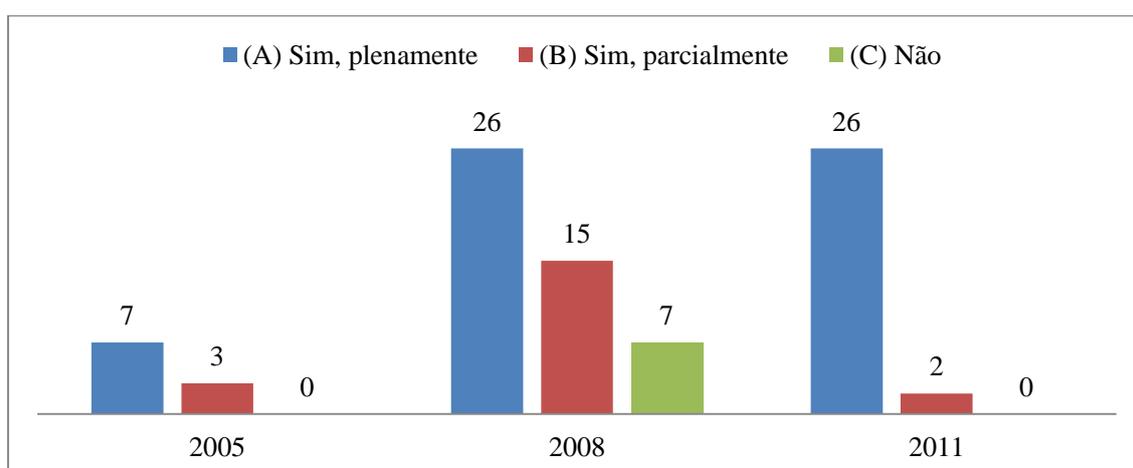
<sup>201</sup> A questão respondida pelo coordenador de curso foi a seguinte: 7 – *A instituição oferece estímulos e condições de trabalho para que os docentes desempenhem suas funções?* (INEP, 2005-2011, grifo nosso).

pelas IES. Apenas em 2008, houve registro de 15% dos docentes que informaram *não* receber estímulos e condições de trabalho satisfatórias para os docentes do curso.

O que se pode estimar das informações analisadas é que os coordenadores dos cursos de Pedagogia são comprometidos com a gestão e, por isso, revelam um nível maior de satisfação com as condições de trabalho oferecidas pelas IES. Ora, se participam das decisões sobre a melhoria das condições de trabalho oferecidas, também não poderiam negá-las.

Seja qual for o objetivo da avaliação, será sempre necessária a compreensão de um duplo domínio: a compreensão do “funcionamento” das pessoas envolvidas na situação e compreensão do funcionamento da intervenção. Essas questões podem ser discutidas por meio de relatos e análise crítica de experiências, bem ou malsucedidas (CAPPELLETTI, 2002, p. 14).

Tal ponderação aparece quando se articula a informação dos coordenadores de curso às respostas dos estudantes analisadas anteriormente, abrindo espaço para um questionamento: Haveria certa dose de negação da realidade nas respostas do coordenador de curso sobre as condições de trabalho devido sua fidelidade com a direção da IES? Na lógica marxista a negação representa um momento inseparável do desenvolvimento da própria realidade material. A negação não é algo externo; é o resultado de seu próprio desenvolvimento interno.



**Gráfico 25 – Estímulo e condições de trabalho para os docentes do curso de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2014).

Na reflexão sobre o perfil dos coordenadores de curso, acrescentou-se a análise da formação profissional obtida em nível de pós-graduação *stricto sensu*.<sup>202</sup> Esse critério é bastante discutido, novamente porque é um insumo que corresponde ao cálculo do CPC dos cursos. A elevação da qualificação dos coordenadores dos cursos de Pedagogia poderia auxiliar na compreensão dos investimentos feitos pela IES para assegurar esse critério em todos os cursos e, assim, induzir à qualidade.

O que se observa é que a maioria dos coordenadores dos cursos de Pedagogia tem titulação em nível de mestrado. Em 2005, esse percentual chegou a 100%. Nota-se, portanto, que embora haja a necessidade de uma política de valorização profissional, prevista inclusive nas metas do PNE, pouco se avançou para a contratação de docentes com formação em nível de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) nos ciclos avaliativos seguintes (2008 e 2011).

Em 2008, do total de coordenadores, 92%, registraram ter titulação em nível de pós-graduação *stricto sensu* (destes, 85% com mestrado e 7% com doutorado) e 7% registraram terem apenas especialização. Em 2011, o percentual de coordenadores com pós-graduação *stricto sensu* foi de 89% (destes, 57% com mestrado e 32% com doutorado) e 11% informaram ter apenas pós-graduação em nível de especialização.

Registra-se que a titulação acadêmica do corpo docente constitui um indicador do instrumento de avaliação *in loco* (INEP, 2010), obtendo conceito três o curso em que “entre 20% (inclusive) e 40% (exclusive) dos docentes do curso têm titulação obtida em programas de pós-graduação *stricto sensu* e, destes, pelo menos 50% são doutores” (p. 8).

Embora para muitos gestores esse critério tenha características de indução de qualidade, essa situação não está representada em IES que, ao manter um docente na função de coordenação de curso com *especialização*, atendeu ao requisito regulatório, apenas. Contudo, não interpretou esse requisito como fundamental para a melhoria da

---

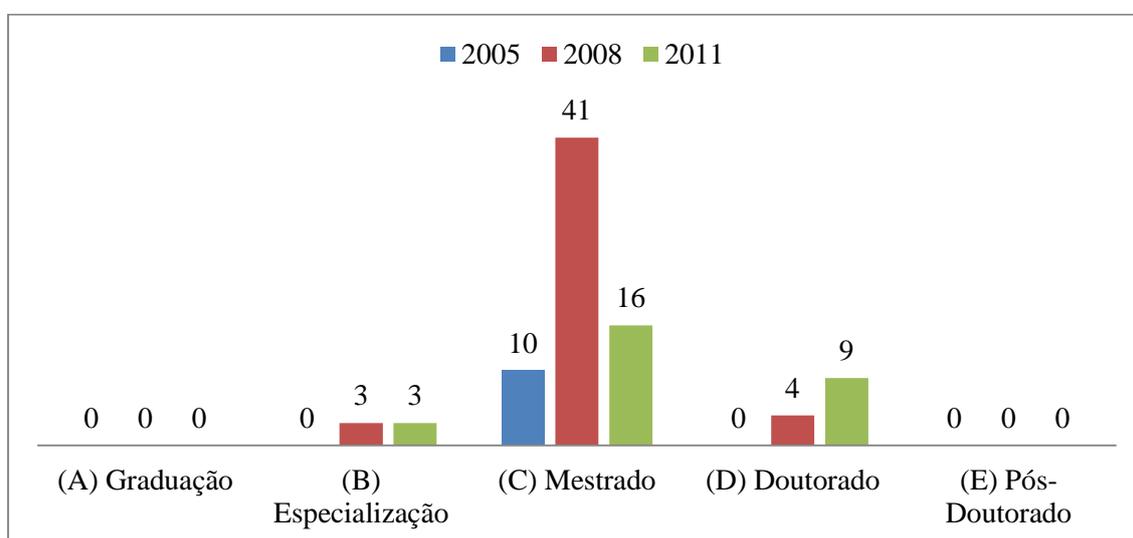
<sup>202</sup> A questão respondida pelo coordenador de curso foi a seguinte: 3 – *Maior titulação* (INEP, 2005-2011, grifo nosso).

qualidade, pois deveria ter investido na qualificação do docente, em especial pela função de coordenação exercida no momento dessa informação.<sup>203</sup>

Considerando que a formação para a docência na educação superior vem se constituindo historicamente e que os critérios de avaliação docente têm se concentrado na produtividade acadêmica, a tentativa de promover a valorização dessa formação necessita passar pela mudança na cultura acadêmica. Morosini (2000) destaca que

[...] embora o sistema nacional de avaliação não estabeleça normas de capacitação didática do docente, há uma íntima relação entre o desempenho didático do professor e o desempenho do aluno e, dessa forma, sugere que tais avaliações, mesmo não incidindo diretamente na qualidade docente, indiretamente, afetam-na (p. 13).

A partir desse ponto, considera-se que a qualificação docente obtida em nível de pós-graduação *stricto sensu* é essencial na função de coordenador de curso. Contudo, sabe-se que essa é uma estratégia institucional, pois envolve se preparar para trabalhar com os diferentes perfis de alunos que acessam a educação superior, e também com a expectativa dos egressos quanto ao perfil profissional estabelecido nas DCN.



**Gráfico 26 – Maior titulação dos coordenadores dos cursos de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2014).

<sup>203</sup> Conforme o artigo 66 da LDBEN nº 9.394/1996, para atuar na educação superior, o corpo docente tem que ter formação mínima em nível de especialização (BRASIL, 1996). Essa informação faz parte do requisito legal a ser atendido no momento da visita de avaliação.

No conjunto das informações sobre o perfil dos coordenadores dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes, pode-se dizer que: *i)* aumentou o tempo de dedicação do coordenador ao curso para mais de quatro anos na gestão; *ii)* foi significativo o percentual de coordenadores de cursos com experiência inicial na função; *iii)* houve uma concentração da titulação dos coordenadores dos cursos de Pedagogia em nível de mestrado; e *iv)* os coordenadores de curso valorizaram quase que integralmente as condições de trabalho oferecidas pelas IES. Com essas contribuições, a avaliação parece ser indispensável para a qualidade da educação superior.

A avaliação é um imperativo ético irrecusável não por questões técnico-administrativas e de adequação de normas legais, mas porque tem como foco a educação na qualidade de bem público e, portanto, exige do Poder Público, respeitadas as diferentes missões institucionais, a construção e consolidação de instituições e de um sistema de educação superior com alto valor científico e social (TRINDADE, 2007, p. 24).

Na intensidade da implementação do Sinaes, cabe questionar se os indicadores de avaliação e respectivos critérios de análise são tomados como questões burocráticas para atender à regulação ou como prerrogativa do Estado no seu papel indutor de qualidade.

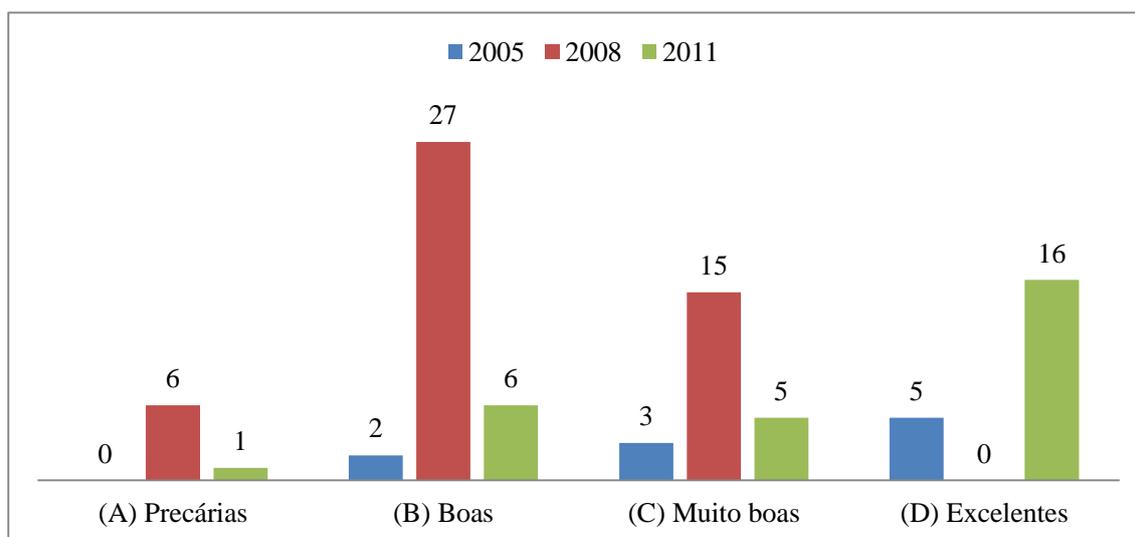
Aprimorando a reflexão sobre os cursos de Pedagogia, analisou-se, a seguir, a compreensão dos coordenadores sobre a dimensão da infraestrutura para o funcionamento do curso. Nessa dimensão, foram analisadas as condições gerais das instalações físicas das salas de aula, bibliotecas e ambientes de trabalho e estudo e, também, os laboratórios, equipamentos e serviços de apoio.<sup>204</sup>

Convém ressaltar novamente que o comprometimento dos coordenadores com a gestão pode ter influenciado nas suas respostas, pois estas parecem destoar das informações prestadas pelos estudantes quando avaliaram os mesmos aspectos do curso no Questionário do Estudante, analisado anteriormente.

---

<sup>204</sup> As questões respondidas pelos coordenadores de curso foram as seguintes: 8 – *As condições gerais das instalações físicas de salas de aula, bibliotecas e ambientes de trabalho e estudo para o funcionamento do curso são: (A) Precárias; (B) Boas; (C) Muito boas; e (D) Excelentes* (INEP, 2005, 2008, 2011, grifo nosso).

Em 2005 e 2011, respectivamente, 80% e 75% dos coordenadores assinalaram como  *muito boas*  e  *excelentes*  as condições gerais das instalações físicas de salas de aula, bibliotecas e ambientes de trabalho e estudo. Já em 2008, 91% dos coordenadores responderam que eram  *boas*  e  *muito boas* . Destaca-se que em 2008 não houve registro de respostas para o item  *excelente*  sobre as condições gerais das salas de aula, bibliotecas e ambientes de estudo, conforme registra o Gráfico 27.



**Gráfico 27 – Condições gerais das instalações físicas de salas de aula, bibliotecas e ambientes de estudo para o funcionamento do curso de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep, Daes (2014).

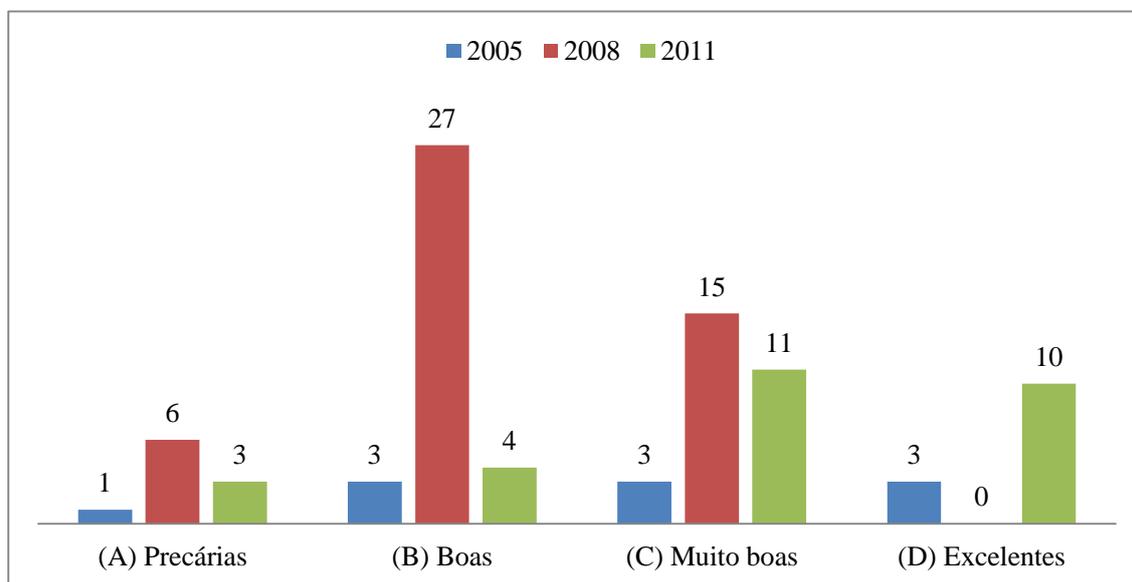
Quanto aos laboratórios, equipamentos e serviços de apoio,<sup>205</sup> os coordenadores de curso desenvolveram uma avaliação muito similar ao avaliado nas condições gerais das instalações referentes a salas de aula, bibliotecas e ambientes de trabalho e de estudo, verificadas no gráfico anterior.

As respostas que consideraram as condições dos laboratórios e serviços como  *boas*  e  *muito boas*  alcançaram um percentual em 2005 de 60%, em 2008 de 87% e em 2011 de 53%. O item  *excelente*  foi estacado por 36% dos respondentes em 2011 e não houve resposta a esse item em 2008.

<sup>205</sup> A questão respondida pelos coordenadores de curso foi a seguinte:  *11 – As instalações de laboratórios, equipamentos e serviços de apoio específicos ao curso, são: (A) Precárias; (B) Boas; (C) Muito boas; e (D) Excelentes (INEP, 2005, 2008, 2011, grifo nosso).*

Quando somados os dois itens de respostas *boas*, *muito boas* e *excelentes*, para as condições dos laboratórios do curso, obteve-se em 2011 um percentual de 87%. Sob esse aspecto, a avaliação parece anunciar uma melhora da qualidade das condições de oferta, no decorrer dos ciclos avaliativos.

Nesse contexto, parece que a cultura da avaliação começa a ser implantada nas IES, e o resultado pode advir de uma mudança na postura da gestão em relação às avaliações do Sinaes. Isso se traduz pela intensificação dos investimentos em infraestrutura das condições gerais de funcionamento do curso, seus laboratórios e serviços. Não se sabe se essa ação tem sido demandada em razão de políticas internas, ou por pressão dos processos avaliativos. O que esta pesquisa tem revelado é que no âmbito da gestão das IES é muito difícil resistir à força regulatória do Estado, mas também é verdade que a participação dos docentes e discentes em espaços de construção de práticas e discussão sobre a avaliação (CPA, NDE, colegiado de curso) tem ampliado o conhecimento temático e o interesse no desenvolvimento da avaliação formativa e emancipatória.



**Gráfico 28 – Instalações de laboratórios, equipamentos e serviços de apoio do curso de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep, Daes (2014).

A avaliação deve se orientar também pelo uso como subsídio à tomada de decisão da gestão. Conforme Dias Sobrinho (2003c),

[...] as decisões a serem tomadas constituem, pois, o centro da avaliação. Por isso, avaliar as estruturas específicas de um programa é mais importante que fazer comparações com outras unidades externas; o processo interno é muito importante e as decisões de mudança podem ser tomadas durante o desenvolvimento, não necessariamente depois de terminado o programa ou curso (p. 22-23).

Entretanto, os problemas que envolvem a formação dos estudantes dizem respeito à dificuldade de recursos para atender aos requisitos de qualidade no que se refere à infraestrutura do curso. As IES públicas dependem da gestão do Estado e os recursos, muitas vezes, são inadequados para atender aos objetivos e capacidades específicas do contexto de determinada IES. As IES privadas têm demonstrado com alguma frequência uma visão mercadológica e, assim, se distanciam de propostas de investimento que não dão um retorno lucrativo a IES e, por isso, atendem apenas às condições mínimas de exigência estabelecidas nos instrumentos de avaliação.

Outro elemento importante para assegurar a qualidade do curso são as condições do acervo da biblioteca.<sup>206</sup> Esse indicador possibilita assegurar o desenvolvimento da pesquisa na construção do conhecimento, orientando a tomada de decisão da gestão quanto aos materiais que devem ser adquiridos, mantidos ou descartados pela biblioteca, para melhor atender à formação dos estudantes. A avaliação do acervo das bibliotecas, a partir da percepção dos coordenadores, se refere à preocupação da gestão em manter um acervo atualizado, completo e adequado às necessidades dos usuários, evitando lacunas, duplicidades ou obsolescências.

Conforme a avaliação dos coordenadores, mais de 90% deles consideram as condições do acervo da biblioteca como *boas*, *muito boas* e *excelentes*. Em 2011, não houve nenhuma registro na opção *excelente*.

---

<sup>206</sup> A questão respondida pelos coordenadores de curso foi a seguinte: 10 – As condições do acervo da biblioteca que atende aos alunos do curso de Pedagogia, são: (A) Precárias; (B) Boas; (C) Muito boas; e (D) Excelentes (INEP, 2005, 2008, 2011, grifo nosso).

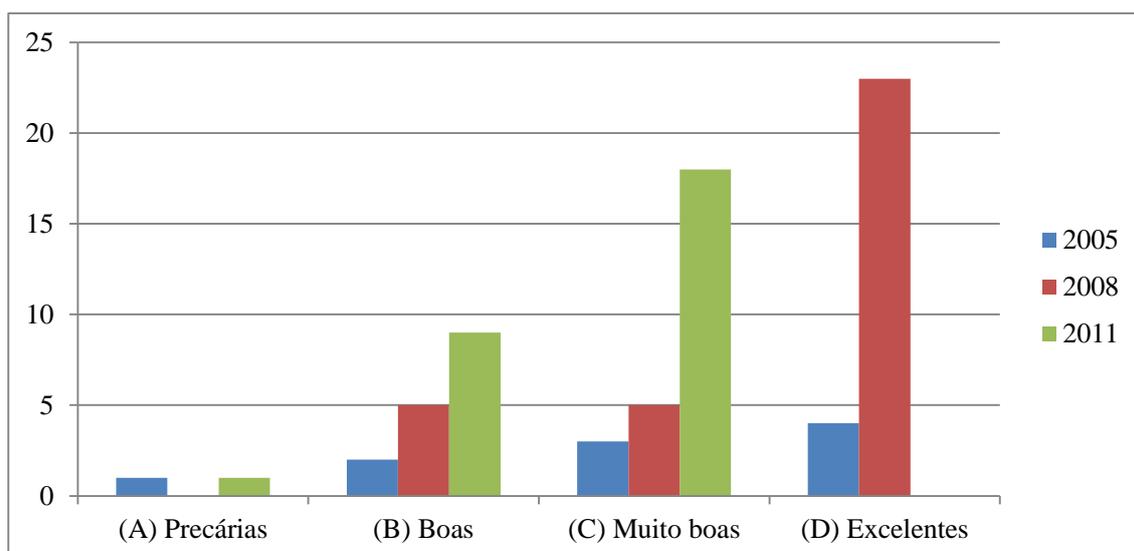
Destaca-se que a avaliação positiva dos coordenadores pode representar uma autoavaliação da sua atuação, tendo em vista que na gestão do curso lhe compete orientar a qualidade do acervo acadêmico, de forma adequada e racional, pela incorporação de materiais relevantes ao ensino, pesquisa e extensão e às atividades técnico-administrativas executadas pelas diferentes unidades da IES. Segundo Dias Sobrinho (2000), autoavaliar-se nessa concepção, além de produzir contribuições para a melhoria das IES,

[...] traz visibilidade política e reconhecimento sobre a atuação daqueles que a tornam realidade, pois a avaliação, em suas dimensões internas e externas, deve procurar aprender a multiplicidade das faces e os sentidos normalmente escondidos e tentar reconstruir significativamente as partes integrando-as no conjunto da Universidade (p. 34).

Pelo exposto, justifica-se o paradigma crítico-dialético anunciado no desenvolvimento desta pesquisa, tendo em vista a possibilidade de construir e mediar relações com os participantes. Ao adotar como referência a dialética marxista, entende-se como importante o conhecimento vinculado à prática. A concepção dialética implica que qualquer objeto faz parte de um todo, por isso a busca de soluções das questões depende de uma visão de conjunto, sempre provisória e que não tem a pretensão de esgotamento do real, mas que se torna fundamento para analisar a dimensão de cada elemento dentro de uma estrutura (KONDER, 1997).

Nesse entendimento, as questões sobre a infraestrutura do curso se complementam na medida em que os indicadores se explicam quando são inter-relacionados. Os insumos referentes aos laboratórios, às salas de aula e à biblioteca têm significado quando analisados no seu conjunto e relacionados ao PPC de cada curso. Por isso, a medida dos indicadores é única, mas a qualidade do curso somente se expressa no alcance dos objetivos e finalidades que foram previstos no projeto pedagógico.

Usando categorias semelhantes à análise procedida do Questionário do Estudante, foi possível identificar na dimensão *organização acadêmica* qual a avaliação dos coordenadores sobre o curso.



**Gráfico 29 – Condições do acervo da biblioteca que atende aos alunos do curso de Pedagogia– Brasil (2005, 2008, 2011)**

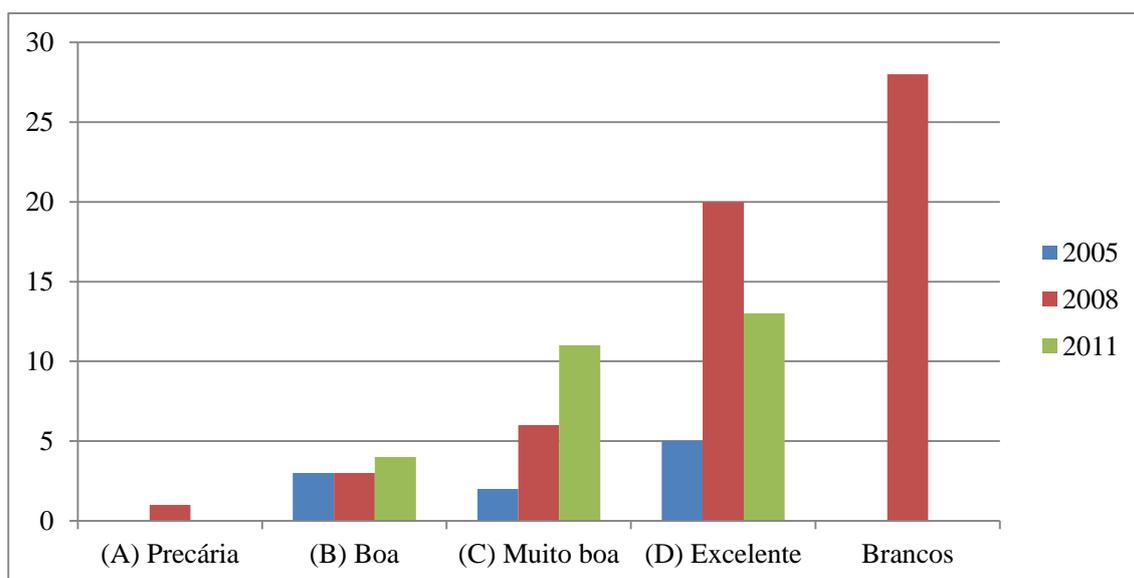
Fonte: MEC/Inep/Daes (2014).

Nesse quesito, a maioria dos coordenadores respondeu ser *muito boa* e *excelente* a organização acadêmica administrativa para o funcionamento do curso.<sup>207</sup> Nos dois itens de respostas, obteve-se a representação de 70% dos coordenadores em 2005, 62% em 2008 e 85% em 2011. Ressalta-se que, em 2008, houve um grande número de “não marcação” de respostas a essa questão e, portanto, para fins de análise, classificou-se essa informação como mais um item de resposta: *brancos* com 48%. O que se apreende dessa realidade é que a opinião dos coordenadores sobre a organização acadêmica do curso de Pedagogia é satisfatória. A preocupação desses gestores deve ser, portanto, com a formação dos profissionais da educação, as relações de trabalho e os recursos de infraestrutura, a fim de promover aportes necessários para o desenvolvimento dos processos de ensino e de aprendizagem.

Nesse entendimento, afirma-se que quando existem atribuições bem definidas sobre a função de coordenador e a atuação deste atende plenamente às demandas dos alunos e professores, o curso é bem conduzido.

<sup>207</sup> A questão respondida pelos coordenadores de curso foi a seguinte: 13 – A organização acadêmico-administrativa para o funcionamento do curso é: (A) Precária; (B) Boa; (C) Muito boa; e (D) Excelente. A opção “brancos” foi incluída para possibilitar análise das respostas. (INEP, 2005, 2008, 2011, grifo nosso).

Entretanto, ressalta-se que, muitas vezes, a avaliação da organização acadêmico-administrativa, pode ser impactada por questões que precisam ser superadas pela atuação do coordenador. E que, portanto, desafiam a postura profissional de gestão. Entre outras questões, já avaliadas em indicadores anteriores, recomenda-se refletir sobre: *i*) o reduzido apoio aos coordenadores pela direção das IES, no que diz respeito às demandas de infraestrutura, qualificação dos docentes e até mesmo de participação nas decisões; *ii*) a inobservância da importância da função de coordenador por parte de outras instâncias acadêmicas; *iii*) os conflitos de natureza política e administrativa em questões como: currículo, quantidade de professores, aprovação de programas, oferta de disciplinas e supervisão de atividades docentes em sala; *iv*) a desarticulação com a política de ingresso de alunos; *v*) a inadequação da estrutura de trabalho do coordenador.



**Gráfico 30 –Organização acadêmico-administrativa para o funcionamento do curso de Pedagogia – Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2014).

Explorando o conceito de organização acadêmica pelos coordenadores de curso, buscou-se conhecer a avaliação dos coordenadores sobre o nível de participação

dos discentes<sup>208</sup> na gestão do curso de Pedagogia. As respostas *sim, sempre*, sobre participação dos discentes nas decisões do curso, alcançaram, em 2005, 40% das respostas, 24% em 2008 e 35% em 2011. Quando somadas as duas opções consideradas satisfatórias: *sim, sempre* e *sim, a maioria delas*, obteve-se um percentual de 70% em 2005, 74% em 2008 e 75% em 2011. Esse entendimento dos coordenadores de curso revela que ainda há uma parte decisória da gestão que fica a encargo dos docentes, excluída a participação dos discentes, que deveriam ter pleno acesso às decisões sobre o desenvolvimento do curso. Ressalta-se que, em 2008, houve novamente um grande número de “não marcação” de respostas a essa questão e, portanto, como no indicador anterior, para fins de análise, classificou-se essa informação como mais um item de resposta: *brancos*, com 48%.

Com essa formatação da participação dos processos decisórios, questiona-se o papel dos Colegiados de Curso, instância de participação da comunidade acadêmica nas decisões. A participação abre espaços para a vivência coletiva e a descentralização do poder, que é o saber. A tomada de decisão colegiada visa afirmar um ambiente institucional experiência do na prática de cada um, mas que também é a do coletivo institucional.

Avaliar coletividades e instituições significa aclarar e tornar públicas informações sobre o seu funcionamento, a partir dos dados objetivos e do contraste e triangulação das percepções que têm os diferentes participantes nelas (SACRISTÁN; GOMES, 1998, p. 265).

As questões até aqui analisadas, e na visão dos atores, promovem uma triangulação que possibilita a análise do objeto a partir de diferentes percepções, aproximando as práticas da teoria produzida sobre o tema. Corroborando esse pensamento, Dias Sobrinho (2010) destaca que a avaliação é a ferramenta principal da organização e da implementação das reformas educacionais.

Em virtude do dinamismo social, a centralidade da gestão deve estar atenta à pluralidade das demandas e expectativas da formação. Diferenças e contradições

---

<sup>208</sup> A questão respondida pelos coordenadores de curso foi a seguinte: 14 – Os representantes discentes têm participação nas decisões a respeito do curso?(A) *Sim, sempre*; (B) *Sim, na maioria delas*; (C) *Sim, em algumas delas*;(D) *Nunca*. A opção “brancos” foi incluída para possibilitar análise das respostas (INEP, 2005, 2008, 2011, grifo nosso).

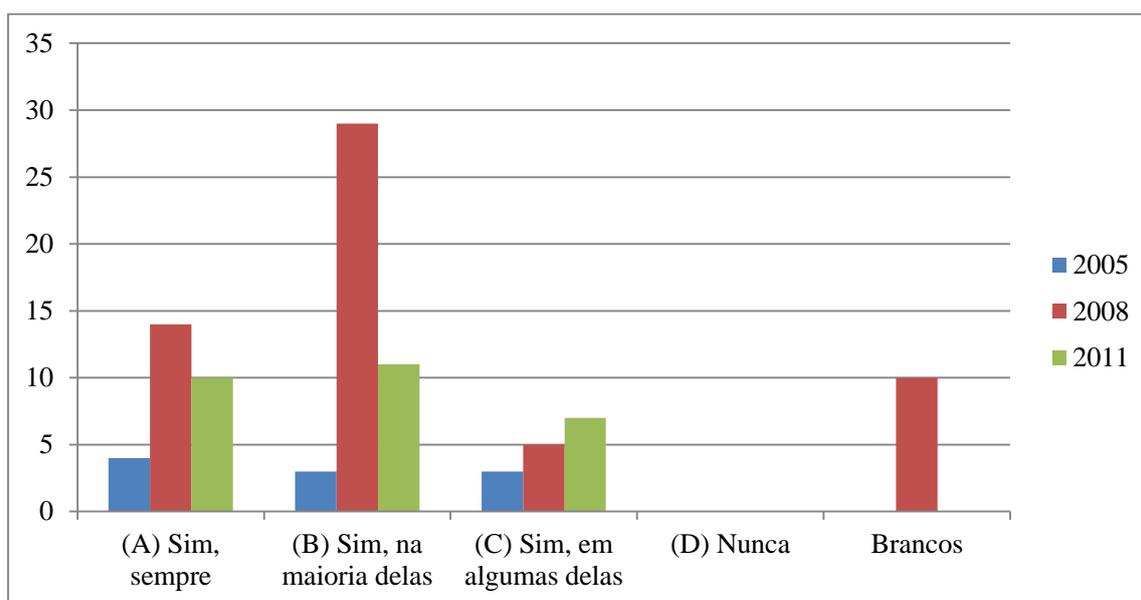
produzidas no interior da IES devem se voltar para o fortalecimento das relações inter e intrainstitucionais para atender à formação dos diferentes perfis de estudantes.

Por meio da avaliação, produzem-se mudanças nos currículos, nas metodologias de ensino, nos conceitos e práticas de formação, na gestão, nas estruturas de poder, nos modelos institucionais, nas configurações do sistema educativo, nas políticas e prioridades da pesquisa, nas noções de pertinência e responsabilidade social. Enfim, tem a ver com as transformações desejadas não somente para a educação superior propriamente dita, mas para a sociedade em geral, do presente e do futuro (p. 195).

Segundo Marx (2008), algumas abstrações podem entrar em confronto com a ideologia, mas podem se explicar por meio de exemplos históricos. Para o autor, a dificuldade

[...] só começa quando nos pomos a estudar e classificar essa matéria, quer se trate de uma época passada ou do tempo presente, e analisá-la realmente. A eliminação dessas dificuldades depende de premissas que nos são impossíveis desenvolver aqui, pois resultam do estudo do processo de vida real e da ação dos indivíduos de cada época (p. 21).

Nesse sentido, se um dos problemas pode estar situado no perfil de gestão do coordenador, o tema precisa ser explorado. Os instrumentos de avaliação do Sinaes ainda mantêm o foco na formação acadêmica do coordenador (titulação) e no tempo de atuação em atividades de gestão, além do tempo de dedicação. Como estratégia de transformação da realidade, é preciso avançar em novas formas de avaliar a habilidade da gestão na condução das decisões. Novamente, cita-se que a orientação de criação do NDE discutida no Capítulo 4 se coloca como forma de propiciar uma condução da gestão do curso mais participativa e reflexiva.



**Gráfico 31 – Participação dos discentes nas decisões sobre o curso de Pedagogia– Brasil (2005, 2008, 2011)**

Fonte: MEC/Inep/Daes (2014).

A análise do Questionário do Coordenador teve como objetivo obter informações sobre o perfil dos coordenadores dos cursos de Pedagogia. Como sujeitos da pesquisa, eles elevaram o potencial de informações da gestão dos cursos, trazendo contribuições à pesquisa.

Essa participação garantiu o protagonismo dos coordenadores no processo de avaliação, do qual eles são usuários e têm o conhecimento específico para promover transformações. Dessa forma, a participação dos atores dos cursos de Pedagogia foi reconhecida pela oportunidade de obter informações sobre o processo pedagógico e a prática avaliativa e sobre a problematização com a realidade, sustentada pela visão dialética do método.

A abordagem de investigação crítico-dialética foi considerada para realizar a análise e sistematizar os registros, as informações e as respostas dos questionários organizados pelas dimensões/categorias. A partir das categorias analíticas e de conteúdo, a análise dos dados envolveu reconhecer os princípios do Sinaes, a definição de avaliação como processo formativo e a relação entre os resultados da avaliação e o planejamento das políticas educacionais. Outro nível abordado foi o reconhecimento do desempenho dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes e os reflexos do

uso dos resultados da avaliação na gestão acadêmica e institucional, com a finalidade de promover melhoria e/ou de responder às solicitações regulatórias do Estado.

Recorrendo às ideias marxistas, essa visão pressupõe uma nova forma de interpretar o mundo, não mais na abstração mental da consciência como no idealismo hegeliano, mas na própria materialidade da realidade. Kosik (2002) esclarece que a dialética

[...] não considera os produtos fixados, as configurações e os objetos, todo o conjunto do mundo material reificado, como algo originário e independente. Do mesmo modo como assim não considera o mundo das representações e do pensamento comum, não os aceita sob o seu aspecto imediato: submete-os a um exame em que as formas reificadas do mundo objetivo e ideal se diluem, perdem a sua fixidez, naturalidade e pretensa originalidade, para se mostrarem como fenômenos derivados e mediatos, com sedimentos e produtos da práxis social da humanidade (p. 21).

A análise de conteúdo<sup>209</sup> foi uma metodologia utilizada para descrever e interpretar o conteúdo de documentos e textos. Essa análise, na vertente qualitativa, contribuiu para interpretar as informações à luz da perspectiva dialética e no contexto histórico da ação. Articulada ao método materialista histórico-dialético, conduziu a uma reinterpretação e compreensão dos significados desde sua forma mais particular até a mais complexa. Ampliando a discussão, no que se refere ao uso da avaliação sob a ótica da regulação e/ou da concepção formativa e indutora de qualidade da educação superior, analisaram-se, a seguir, as informações dos resultados da avaliação *in loco* dos cursos de Pedagogia. Registra-se que foram utilizados dados públicos disponíveis no Sistema e-MEC e dados reservados, depois de consulta formal ao Inep.<sup>210</sup>

---

<sup>209</sup> Toda a análise de conteúdo deve ser estruturada através de comparações textuais (FRANCO, 2008). Essa possibilidade de relação comparativa, para o estudo, tornou-se fundamental, haja vista que incidiu sobre a proposta de analisar um conjunto de informações da avaliação dos cursos de Pedagogia que são resultantes de etapas distintas da avaliação. Todas essas informações: resultados de desempenho, indicadores, questionários, relatórios e dados do Censo da Educação Superior, entre outros, foram importantes para contribuir na compreensão da qualidade do curso. Nessa perspectiva, destaca-se a etapa de exploração do material, com o objetivo de analisar os documentos à luz das categorias analítica e de conteúdo. Por fim, é realizada a etapa de tratamento dos dados e interpretação, em que os dados passam a ter significado e validade perante o objeto de pesquisa. Essas informações confrontadas com outras já existentes possibilitam comparações e generalizações (GIL, 2008).

<sup>210</sup> O Inep tem disponibilizado aos pesquisadores as informações sobre avaliação do Sinaes, com consulta formal e assinatura de sigilo das informações, ficando desautorizado o pesquisador de revelar a identidade das IES, cursos e estudantes pesquisados.

#### 5.4. A AVALIAÇÃO *IN LOCO*: UM OLHAR SOBRE OS CURSOS DE PEDAGOGIA

Os instrumentos utilizados para a coleta de dados da pesquisa tornou complexo o processo de análise, principalmente pelas articulações que precisaram ser feitas para garantir a coesão dos resultados das avaliações externas. As informações contidas nos relatórios da avaliação *in loco* são destacadas pela relevância que assumem para a compreensão da qualidade da educação superior, tendo sido saturadas, a fim de obter uma articulação entre os demais elementos do Sinaes. Essas informações, associadas aos registros dos documentos oficiais, se tornaram elementos importantes ao longo da construção da pesquisa para agregar valor ao Sinaes como uma política pública de incentivo à qualidade da educação.

Dessa forma, nesta parte da pesquisa, analisaram-se mais detalhadamente as informações sobre os processos de avaliação *in loco* ocorridos a partir do ano de 2007, disponibilizados via sistema e-MEC. Esse período limitou a informação a dois ciclos avaliativos (2º ciclo: 2007-2009 e 3º ciclo: 2010-2012). A análise documental realizada, referente às 25 IES selecionadas, revelou que: *i*) seis IES delas não têm registro de processo de avaliação *in loco* de curso de Pedagogia no e-MEC e *ii*) as outras 19 IES possuem registro de processos de renovação de reconhecimento de cursos de Pedagogia no e-MEC.

Assim, a análise das informações das seis IES no e-MEC dispõe que: *i*) duas IES estaduais e duas IES municipais não possuem cadastro de curso de Pedagogia; *ii*) uma IES municipal e uma IES estadual têm cadastro da oferta dos cursos de Pedagogia.

Quanto às 19 IES com processos de protocolizados no e-MEC, verificou-se que: *i*) cinco cursos (26,3%) tiveram avaliação *in loco* no 2º ciclo avaliativo e um no 3º; *ii*) nove cursos de Pedagogia (47,4%) obtiveram dispensa de visita com subsídio no CPC satisfatório dos cursos no 2º e no 3º ciclo avaliativo; e *iii*) cinco cursos (26,3%), apresentaram registro de cancelamentos/arquivamentos dos processos protocolizados sem ato regulatório correspondente aos dois ciclos avaliativos.

Com essa configuração, observa-se que a avaliação *in loco*, no decorrer dos ciclos avaliativos do Sinaes, teve pouca representatividade como subsídio para a

regulação e, assim, conclui-se pela reduzida possibilidade de evidenciar seu aspecto formativo e indutor de qualidade. Da mesma forma, a ausência de regularidade da avaliação corroborou o não uso dos resultados da avaliação, e os cancelamentos e/ou arquivamentos ocorridos nos processos avaliativos não tiveram nenhum efeito regulatório.

Na sequência, os gráficos construídos a partir das informações extraídas do e-MEC, com dados fornecidos pelo Inep, possibilitaram uma reflexão crítica acerca do quanto o CPC, que, de certo modo, substitui a avaliação *in loco*, pode incidir sobre a tomada de decisão da regulação e na gestão dos cursos.

A partir dos dados dos cinco cursos de Pedagogia que tiveram avaliação *in loco* no 2º e no 3º ciclo avaliativo do Sinaes, pode-se fazer uma análise do fluxo dos processos. Como não havia calendário regulatório, a protocolização dos processos no e-MEC ocorreu em diferentes datas: *i)* um processo foi protocolizado no ano de 2007; *ii)* dois processos em 2008; e *iii)* dois em 2009.

Considerando, portanto, que o tempo entre o início do processo e a emissão da Portaria de Renovação de Reconhecimento no 2º ciclo avaliativo foi em média de três anos, caracteriza-se o fluxo da seguinte forma: um ano para a análise documental, mais um ano para a realização da visita e mais um ano para a emissão do ato regulatório. Destaca-se que alguns processos levaram de quatro a cinco anos para sua finalização (IES 3 e IES 5), descumprindo o prazo do ciclo avaliativo de três anos.

No 3º ciclo avaliativo do Sinaes, observou-se uma evidente agilização dos processos na fase da regulação, o que concorreu para o cumprimento do prazo do ciclo avaliativo. As portarias de renovação de reconhecimento foram publicadas no mesmo ano de protocolização do processo, todas abertas de ofício pela Seres, depois de publicação do CPC satisfatório e com imediata publicação do ato regulatório. Dos cursos que tiveram avaliação *in loco* no 2º ciclo avaliativo, 80% foram dispensados da visita no 3º ciclo avaliativo do Sinaes.

Essa parece ser uma grande contradição do sistema, haja vista que a relação entre avaliação e regulação se baseou no ato regulatório e, para isso, foi suficiente o indicador de qualidade satisfatório. Entretanto, o curso não dispensado da visita, que deveria ter seu processo aberto de ofício para fins de avaliação *in loco*, teve o processo

protocolizado pela IES somente um ano depois da divulgação do CPC. A visita de avaliação foi realizada no mesmo ano do protocolo do processo, entretanto ficou sem decisão da regulação até o ano seguinte.

A aplicação da dispensa da visita parece ser controversa, pois a legislação vigente sobre o Sinaes prevê que todos os cursos sejam visitados a cada três anos. Entretanto, dado o grande número de cursos no país, isso exigiria uma estrutura muito maior que a disponível para dar sequência a todos os processos avaliativos. Ao dispensar a visita dos cursos com CPC 3, 4 e 5, viabilizam-se as avaliações *in loco* apenas para os cursos com indicativo de redução de qualidade. O indicador insatisfatório para os cursos que são visitados serve de orientação aos avaliadores, na coerência entre os resultados atribuídos ao indicador prévio e a avaliação *in loco*.

Entretanto, por ser um indicador composto, o CPC recebe a crítica de juntar coisas muito diferentes, de se concentrar exclusivamente no Enade e de conduzir à classificação de cursos e IES, secundarizando a avaliação *in loco*. Dessa forma, os índices que compõem o CPC podem ser vistos como medidas imperfeitas de uma mesma coisa: a contribuição do curso para a formação dos seus alunos (INEP, 2009).

Os critérios de dispensa da avaliação *in loco*,<sup>211</sup> em uma rápida análise, oferecem um ganho considerável em relação à agilidade dos trâmites dos pedidos de autorização dos cursos de graduação no sistema e-MEC, pois a quantidade das avaliações a serem realizadas anualmente é muito elevada. Por outro lado, essa agilidade deveria se estender também aos atos regulatórios dos cursos que tiveram avaliação *in loco*, que, conforme análise, tiveram morosidade na tomada de decisão pela regulação, o que impacta a mobilização da gestão para dar sequência às ações de melhoria, antes do próximo ciclo avaliativo do Sinaes.

Entretanto, em que pesem os motivos do Estado para a dispensa da avaliação *in loco*, as IES parecem comemorar a possibilidade de não receberem as comissões de avaliadores, o que denota desconhecimento das possibilidades de uso das informações da avaliação. A justificativa das IES se refere, muitas vezes, à demora para finalizar o processo de avaliação, em decorrência de mais uma fase processual a ser decorrida após

a avaliação, a da CTAA, caso se realize a impugnação dos relatórios de avaliação pelas IES ou pela Seres.

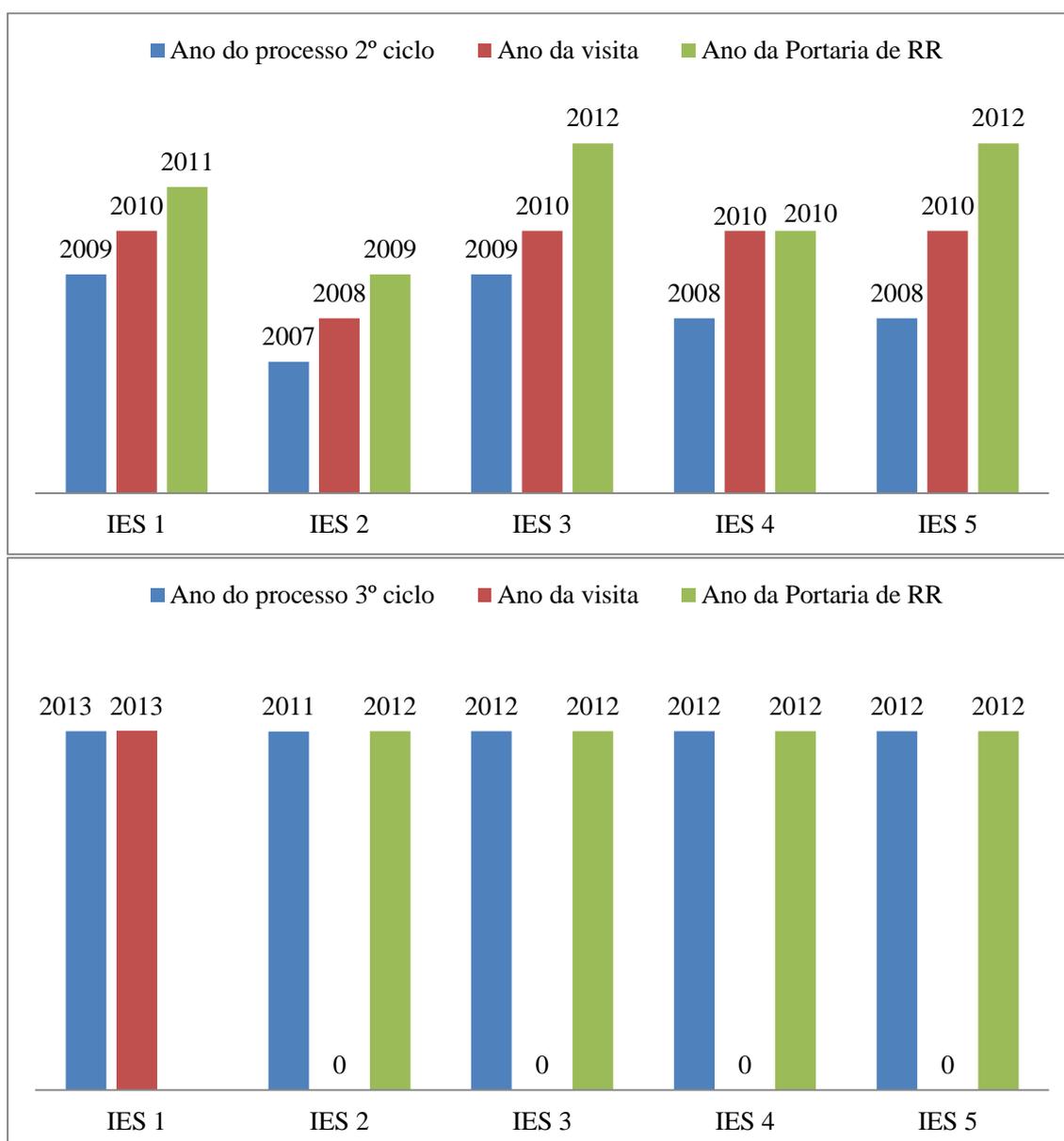
No âmbito legal, para a efetivação da dispensa, aumentou o número de Notas Técnicas e Instruções Normativas emanadas do setor de regulação, com força de lei e coexistindo com outras leis maiores em nível hierárquico, colocando em dúvida até mesmo a validade do processo regulatório. Ressalta-se a incompatibilidade da dispensa de visita com o disposto na Lei do Sinaes, no seu art. 4º, § 1º, que define que: “a avaliação dos cursos de graduação utilizará procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais obrigatoriamente as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento” (BRASIL, 2004). Nesse sentido, a regulação deveria definir outros instrumentos para agregar aos resultados do Sinaes, mas não poderia prescindir da avaliação *in loco*.

Outro aspecto importante a ser analisado é a implicação financeira que traz a decisão pela dispensa de avaliação, o que beneficia a própria IES. De certo modo, há uma desoneração de pagamento e um benefício, maior ou menor, a depender do número de avaliações dispensadas por IES.<sup>212</sup>

---

<sup>211</sup> A Instrução Normativa nº 4, de 31 de maio de 2013, editada pela Seres, estabelece os critérios para a dispensa de visita de avaliação *in loco* do Inep e do padrão decisório para os pedidos de autorização de cursos de graduação na modalidade presencial ofertados por instituições de ensino superior (BRASIL, 2013).

<sup>212</sup> A Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004, para o custeio das avaliações *in loco* das instituições de educação superior e dos cursos de graduação.



**Gráfico 32 – Cursos de Pedagogia avaliados *in loco* no 2º e 3º ciclo avaliativo do Sinaes (2008, 2012)**

Fonte: MEC/Inep/Daes, Sistema e-MEC (2014).

Sabe-se que os atos administrativos são discricionários e, portanto, não requerem a realização de juízo de conveniência e oportunidade. Nesse caso, depois da emissão de portarias que regulamentam a dispensa, se a IES atendeu a todos os requisitos estabelecidos para receber o benefício, passa a ser obrigatória a garantia da ação como direito. Os cursos de Pedagogia, ao serem beneficiados com a dispensa da

visita, parecem ter sido impactados negativamente pela falta de um olhar mais preciso que pudesse orientar para a melhoria da qualidade.

A principal medida, nesse caso, recai sobre a implementação das DCN. Como avaliar se a proposta pedagógica dos cursos atendeu às DCN de 2006, se nesse período o número de cursos avaliados *in loco* foi reduzido? É possível fazer a análise da aplicação das DCN por meio do Conceito Enade e do CPC? Tal medida sinaliza a necessidade de se adotar mecanismos de avaliação da proposta pedagógica dos cursos e da Lei do Sinaes.

Para Dias Sobrinho (2010), o conjunto de políticas educacionais e de avaliação no Brasil, passou a necessitar de um aparato legal para dar sustentação ao processo de expansão. Nesse sentido, o autor ressalta que

[...] a racionalidade economicista e tecnocrática que se imprimiu à avaliação da Educação Superior brasileira também se coaduna com as determinações de organismos e agências multilaterais. A avaliação deveria ser isenta de valores e exercer, sobretudo, função controladora. Daí o privilégio quase exclusivo de sua dimensão técnica e objetiva, com a finalidade de informar e orientar tanto a administração central como os usuários e consumidores do sistema educacional superior. Informações objetivas e supostamente não contaminadas por subjetivismos e interesses seriam fundamentais para a livre escolha dos clientes (p. 202).

Não obstante as políticas atuais, de modo a perseguir o objetivo de melhorar a qualidade, é preciso contextualizar no período histórico os vários significados já obtidos da relação entre avaliação e regulação.

No Gráfico 33, analisaram-se as informações dos nove cursos de Pedagogia que foram dispensados da avaliação *in loco* respaldados no CPC satisfatório dos cursos referentes aos anos de 2008 e 2011. Observou-se que, do total dos nove cursos dispensados: i) três cursos das IES (6, 12, 14) tiveram protocolos abertos em 2011, a portaria de renovação de reconhecimento do 2º ciclo publicada em 2012 e novo processo do 3º ciclo aberto em 2013.

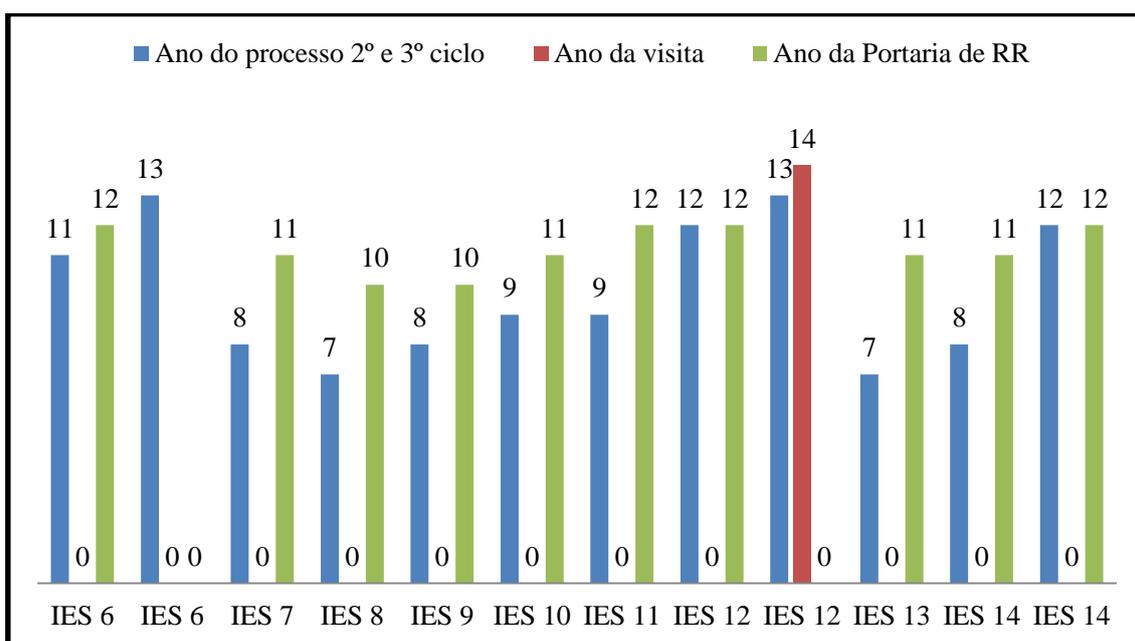
Desses cursos, apenas o de uma IES (12) teve avaliação *in loco* no ano de 2014 e ainda não obteve a portaria do 3º ciclo publicada. A visita a esse curso decorre de um processo de supervisão instaurado pela Seres; e *ii*) seis cursos das IES (7, 8, 9, 10, 11 e 13) foram dispensados da visita de avaliação, porém, no período correspondente a dois ciclos avaliativos, registram somente um protocolo e, portanto, apenas uma portaria de renovação de reconhecimento, referente ao 2º ou 3º ciclo avaliativo do Sinaes. Esses dados mostram que a simetria do ato regulatório para os cursos dispensados melhora no 3º ciclo avaliativo, o que não ocorre para os cursos que são avaliados *in loco*, que continuam sem orientação de prazo.

Segundo Ristoff e Giolo (2006), a criação do Sinaes reestruturou a avaliação e significou, portanto,

[...] construir um sistema, com novos instrumentos, em torno de uma concepção que permitisse superar a fragmentação e integrar organicamente os instrumentos de avaliação, os espaços avaliativos dentro do próprio Ministério da Educação – MEC (p. 198).

Nesse sentido, é importante enfatizar que a ideia de integração dos instrumentos de avaliação talvez tenha sido a grande diferença incorporada nos modelos anteriores de avaliação. O Sinaes pressupõe uma concepção que integre as metodologias, os momentos, os espaços e os instrumentos de avaliação e de informação.

Porém, não é o que revelam os dados analisados. Ao contrário, tem-se fluxos desarticulados e falta clareza sobre as avaliações realizadas em cada ciclo avaliativo. A responsabilidade por essa situação pode ser atribuída ao Estado, em que segundo a interpretação de Marx (2008), “as relações dos homens por todos os seus atos e gestos, suas cadeias e seus limites são produtos de sua consciência, coerentes consigo próprios” (p. 9).



**Gráfico 33 – Cursos de Pedagogia dispensados da avaliação *in loco*, no 2º e no 3º ciclo avaliativo do Sinaes (2008, 2012)**

Fonte: MEC/Inep/Daes, Sistema e-MEC (2014).

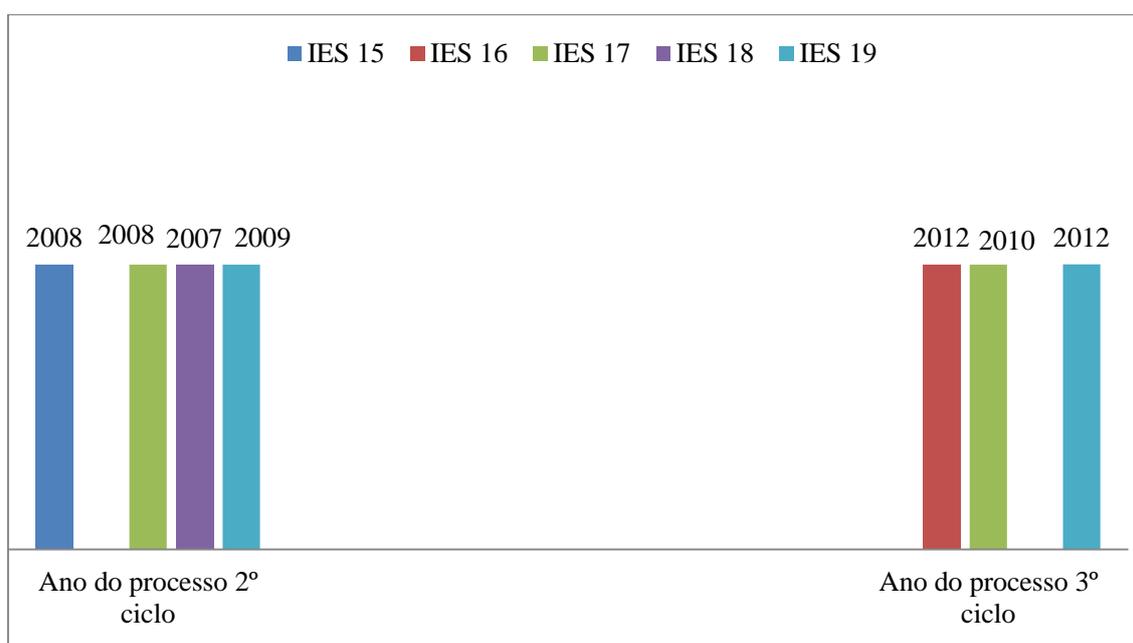
Quanto aos cinco cursos de Pedagogia que cancelaram ou arquivaram processos de avaliação protocolizados no e-MEC, por um ciclo avaliativo ou repetidamente no 3º ciclo avaliativo do Sinaes, pesquisa-se a motivação e/ou os efeitos desse ato que pode colocar o curso em situação de irregularidade.

Essa atitude parece reiterar o descompromisso da gestão das IES e do Estado com a importância da relação entre os processos de avaliação e regulação para a melhoria da qualidade. Nessa situação, gera-se um entendimento de que é possível prescindir da avaliação e também da regulação, tendo igual continuidade da oferta do curso. Essa é uma das interpretações sobre o uso dos resultados da avaliação ou não uso destes, com base na concepção de avaliação e de regulação dos atores institucionais.

Na perspectiva marxista, esse pensamento tem a ver com a possibilidade de transformação da realidade a partir da análise das condições históricas do processo de avaliação. Entretanto, a realidade não se revela naturalmente, é preciso desconstruí-la para depois pensar em ações possíveis.

Todavia, a avaliação como uma política pública tem de participar propositivamente do cenário educacional, com compromisso coletivo de emancipação

das IES, orientadas pelo ponto de vista da totalidade até aqui defendido (MARX, 2009). Sendo assim, as alternativas a serem tecidas não se resumem a um conjunto de procedimentos determinados *a priori*, mas são geradas no movimento do real, participando de discussões sobre a qualidade da educação superior e repensando o papel de cada um dos atores. A perspectiva real deste estudo é repensar o papel da avaliação nos ciclos avaliativos, se para regular e/ou para induzir à qualidade.



**Gráfico 34 – Processos de cursos de Pedagogia arquivados/cancelados no 2º e no 3º ciclo avaliativo do Sinaes (2008, 2012)**

Fonte: MEC/Inep/Daes, Sistema e-MEC (2014).

Estas análises conduziram a uma compreensão de que os três elementos do Sinaes (Enade, avaliação *in loco* de cursos e avaliação institucional) encontram-se de forma desagregada na implementação do sistema e se admite até que um dos processos possa estar sobreposto aos demais. Ao analisar essa estrutura do Sinaes, questiona-se o seu verdadeiro sentido. Ele se caracteriza pelo caráter formativo, comprometido com a transformação acadêmica e emancipatória e/ou está mais vinculado ao controle e à regulação, centrada na política de resultados? A percepção até aqui é que as duas concepções são estruturantes da política de educação superior, seja pela expectativa da ação do Estado ou pela possibilidade de “conhecimento, interpretação, atribuição de juízos de valor, organização e instaurações de ações e metas para melhorar o

cumprimento das finalidades públicas e sociais das instituições”. (DIAS SOBRINHO; RISTOFF, 2003b, p. 43).

Diferentemente da avaliação *in loco*, todos os 25 cursos pesquisados têm conceito Enade, assim distribuídos nos ciclos avaliativos: 18 deles (72%) têm conceito Enade nos três ciclos avaliativos, 23 cursos (92%) têm conceito Enade em dois ciclos avaliativos e dois cursos (8%) têm conceito Enade em apenas um ciclo avaliativo. Cabe ressaltar que os relatórios de avaliação *in loco* podem trazer para as IES elementos de valorização do projeto pedagógico, motivando a comunidade acadêmica nos processos de melhoria contínua. Nesse contexto, as DCN e o PPC assumem prioridade na agenda dos cursos de graduação. Porém, não basta terem definidas as DCN, é necessário implementá-las; não basta elaborar PPC de modo coletivo, de forma crítica, reflexiva e participativa; é necessário ele ter aderência às DCN; não basta criar novos cursos, é necessário avaliá-los quanto a qualidade da oferta.

A organização didático-pedagógica é uma das dimensões da avaliação dos cursos de graduação extremamente importante. Portanto, assim como nos outros instrumentos de avaliação do Sinaes analisados, observou-se o que a comissão de avaliadores destaca para essa dimensão no relatório de um curso dos cursos de Pedagogia avaliados no 2º e no 3º ciclo avaliativo:

Quanto à organização didático-pedagógica, é pertinente registrar que todos os itens foram avaliados positivamente. O Estágio Supervisionado encontra-se regulamentado e vem sendo implementado na forma da Lei; os processos de avaliação da aprendizagem dos alunos em disciplinas e atividades encontram-se regulamentados na forma do Regimento da IES; os processos de avaliação do PPC são objeto de estudo dos gestores do curso e docentes. As atividades de Iniciação Científica estão sendo implementadas e a elaboração do TCC é componente obrigatório para a conclusão do curso. *A matriz curricular cobra uma revisão formal: sugere-se que cada uma das habilitações seja apresentada com sua matriz curricular específica, acompanhada das respectivas ementas de disciplinas e das correspondentes bibliografias, básica e complementar.* Quanto à dimensão corpo docente, a constituição é adequada, no que diz respeito à titulação, regime de trabalho, bem como orientação de atividades acadêmicas de ensino (Relatório de avaliação do Sinaes, E-MEC, 2014, grifos nossos).

Com base no relato dos avaliadores, a qualidade é revelada pela aderência às DCN dos cursos de Pedagogia. Nessa análise, percebe-se a influência direta ou indireta de vários fatores, entre eles: *i)* a capacidade do coordenador de curso, que é quem organiza o material a ser avaliado; *ii)* o olhar dos avaliadores, carregado de concepções da área e com grande diversidade de pensamento sobre o que é importante para o curso; *iii)* a concepção de avaliação que cada um dos atores institucionais possui; *iv)* a capacidade de sustentação de uma cultura de avaliação que não se esgota no período da visita. Por esse prisma, deve-se levar em conta a diversidade do olhar do avaliador quando registra suas impressões no relatório, posto que a alteração das DCN em 2006 alteram significativamente o perfil do egresso dos cursos de Pedagogia e os currículos precisaram ser alterados para atender a essa prerrogativa.

Outro trecho extraído dos relatórios de avaliação *in loco* indica a necessária reflexão da IES sobre os resultados da avaliação, em especial, a sua infraestrutura para o desenvolvimento do projeto pedagógico do curso. Destaca-se nesta análise o caráter formativo da avaliação, na medida em que orientou para as mudanças estruturais nos aspectos referentes à infraestrutura dos laboratórios especializados, bibliotecas e outros espaços de trabalho docente e discente.

A IES disponibiliza laboratórios de informática, laboratórios especializados nas áreas específicas e laboratórios de aprendizagem que atendem às necessidades do Curso, *porém a brinquedoteca ainda está em fase de construção*. Dos espaços identificados, verificou-se a existência de gabinete de trabalho para cada 3 professores, sala para a coordenação do curso e NDE, sala de reuniões para os docentes e auditórios. Na Biblioteca verificou-se que o acervo destinado ao curso atende de forma excelente tanto na bibliografia básica como complementar referidas nos programas das disciplinas. *Em relação à assinatura de revistas e periódicos especializados, indexados e correntes, a IES informou que não dispõe de assinatura porque a verba recebida não permite a aquisição destes periódicos; contudo, no que se refere à forma informatizada, o curso dispõe de acesso ao portal da Capes*. Em relação à infraestrutura, a Biblioteca está funcionando, provisoriamente, em um espaço pequeno, mas que não prejudica o acesso dos alunos. Os livros estão disponíveis em estantes móveis que facilitam o acesso e o manuseio (as obras de construção do prédio da biblioteca estão bem avançadas) (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE CURSO, e-MEC, 2014, grifos nossos).

Configura-se, portanto, que os relatórios de avaliação, na sua redação minuciosa sobre a qualidade do curso, podem trazer mais significado para o trabalho de gestão da IES. A avaliação realizada por docentes da educação superior e graduados na área a ser avaliada tem a finalidade essencial de cotejar os projetos pedagógicos dos cursos de Pedagogia com as DCN e apresentar um diagnóstico da realidade do curso para aqueles que implementam o PPC.

Disto resulta a importância da capacitação do avaliador para desenvolver o compromisso de refletir sobre as mudanças paradigmáticas da área. Dessa forma, a avaliação pode: *i)* tornar visíveis contradições e desafios; *ii)* construir possibilidades de superação das dificuldades junto às IES; *iii)* fazer valer a concepção formativa da avaliação. Nesse contexto, as estratégias e técnicas utilizadas pela comissão de avaliadores possibilitam encontrar os fatos e as evidências reais para se emitir resultados de forma coerente e justa. Um dos relatórios traz a seguinte descrição da atividade avaliativa:

A justificativa apresentada pelo curso é procedente tendo como base os documentos apresentados: *Plano de Desenvolvimento Institucional, Projeto Pedagógico do Curso e Relatório da CPA*, que comprovam o comprometimento dos docentes na construção e no aperfeiçoamento da estrutura curricular vigente. As entrevistas havidas com o reitor, com a Pró-reitora acadêmica, a coordenadora do curso, secretária acadêmica, bibliotecária, dentre outros funcionários, alunos e professores possibilitou o conhecimento do desenvolvimento processual da IES e do curso, uma vez que esta Comissão de Avaliação pôde entender e perceber o funcionamento efetivo da IES e, em particular, o do curso de Pedagogia, objeto desta avaliação (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE CURSO, e-MEC, 2014).

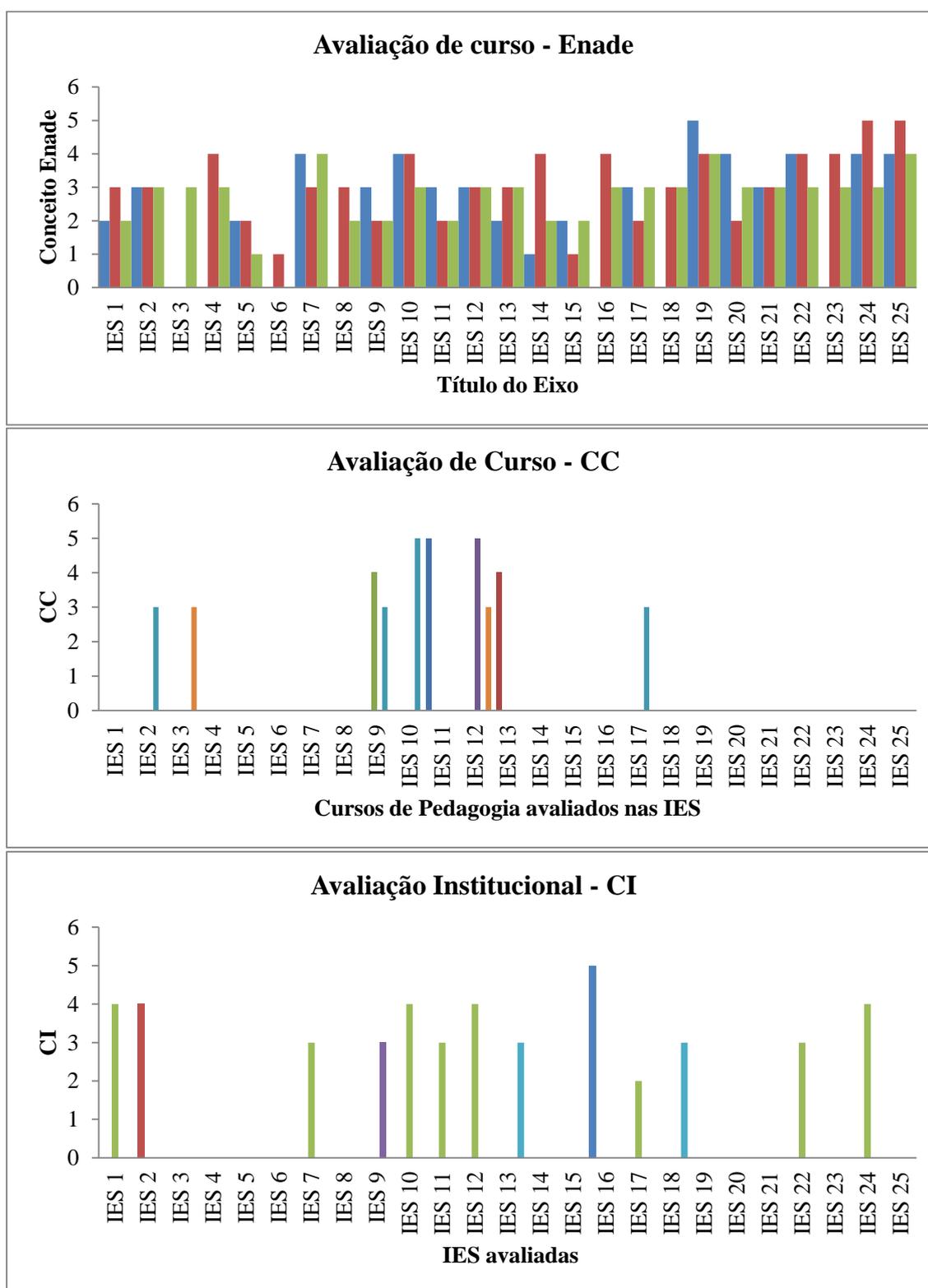
Os relatórios de avaliação *in loco* dos cursos, entre os elementos do Sinaes, é o que melhor expressa mudanças que decorrem de um processo avaliativo anterior. Por isso não constitui tarefa simples e deve ser objeto de capacitação permanente dos avaliadores (Inep) e dos avaliados (IES). No caso dos cursos de Pedagogia, isso implica atenção aos significados das concepções em educação que se pretende realizar. Nesse sentido, o esforço de apropriação desses conceitos é processual e submetido a conflitos, fruto de um paradigma de qualidade da formação docente, em disputa estratégica para a melhoria da educação básica.

Outro relatório de avaliação de curso de Pedagogia indicou a necessidade de a gestão realizar investimentos na infraestrutura da biblioteca. Assim, por mais que esses indicadores possibilitem uma reflexão interna, precisam estar associados aos processos de autoavaliação da IES, a fim de promover a realização de ações de melhoria da qualidade.

Os laboratórios de informática apresentam adequada capacidade para atender à demanda dos alunos do curso. Há uma brinquedoteca, um espaço muito interessante que os alunos utilizam para desenvolverem vários projetos [...], além dos professores das disciplinas de fundamentos metodológicos utilizarem o espaço para aulas práticas. *Mesmo necessitando de alguma revisão no que tange a realocação dos livros entre as disciplinas, para melhor se adequarem aos conteúdos e ementas das mesmas, os livros existentes na bibliografia básica, na sua totalidade, não contemplam os programas de todas as disciplinas do curso; na proporção de um exemplar para 8 alunos, não existem na quantidade suficiente de 3 títulos em cada disciplina [...]* (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO CURSO, e-MEC, 2014, grifo nosso).

Em relação à avaliação *in loco* dos cursos, no período de 2005 a 2011, foram localizados 13 relatórios, sendo que apenas um apresentou CI insatisfatório. Considerando-se que essa avaliação ocorre para fins de credenciamento das IES, a depender do *status* de cada organização acadêmica, poder-se-ia admitir que, no período de sete anos (2005 a 2011), existiram IES com prazos vencidos dos atos regulatórios. Somente essa informação justificaria terem sido avaliadas apenas 52% das IES pesquisadas.

A questão da dialética marxista coloca a análise do objeto como ponto de partida para a explicação da realidade concreta. Considerando a sua finalidade prática, foi capaz de orientar a elaboração deste estudo na sua totalidade, mesmo com mudanças que foram necessárias durante o processo de análise da base empírica. Dessa forma, proporcionou sustentação necessária para a sistematização teórica do Sinaes, oferecendo uma perspectiva para os caminhos a serem seguidos para construir o conhecimento sobre o problema que motivou o presente estudo.



**Gráfico 35 – Quantidade de processos de cursos de Pedagogia avaliados no Enade e na avaliação *in loco* e processos de avaliação institucional nos ciclos avaliativos do Sinaes (2005-2012)**

Fonte: MEC/Inep/Daes, sistema e-MEC (2014).

Em síntese, o conhecimento sobre a relação entre avaliação e regulação se afirma nas situações da realidade que se pretende conhecer, embora se especificando as partes que compõem ambos os processos, o fazem como elementos do sistema de relações em que se totalizam e unificam, e em função dele. É o que a visão marxista denomina “a unidade na diversidade”, e entende por “concreto”.

A variedade de dados e informações constantes nos gráficos e tabelas construídas no decorrer desta investigação possibilitou traçar o panorama dos cursos de Pedagogia selecionados e caracterizá-los à luz das categorias analíticas e de conteúdo do método do materialismo histórico-dialético. Nesse sentido, os dados foram se constituindo de relevância e significado, possibilitando alcançar o objetivo de concluir sobre as reais finalidades da avaliação: se para regular ou se para induzir à qualidade.

A análise comparativa dos dados dos cursos de Pedagogia, por meio dos elementos que integram o sistema de avaliação, em relação às dimensões do instrumento de avaliação *in loco* (organização didático pedagógica, corpo docente e infraestrutura) serviu para mensurar o nível de qualidade dos cursos.

Investigou-se, portanto, nesta parte do capítulo e a partir da análise documental dos relatórios de avaliação, se a avaliação do Sinaes tem servido para subsidiar a gestão acadêmica dos cursos ou se constituído como mero preciosismo do sistema. É, portanto, imprescindível relacionar o processo de avaliação com a visão regulatória do Estado e analisar tudo no conjunto das demais informações dos instrumentos do Sinaes.

Espera-se, portanto, que essas questões possam gerar estudos mais criteriosos e completos, pois as análises não se esgotam nesta pesquisa. A intenção é gerar subsídios para que a avaliação se constitua eixo norteador da qualidade do curso, em detrimento do uso para fins de fiscalização do Estado, que espera ter controle sobre os resultados das avaliações. Nas palavras de Dias Sobrinho (2002):

As avaliações praticadas pelos Estados avaliadores são nitidamente instrumentos de poder. [...] O que mais importa é que os rendimentos possam ser comparados, permitam que as instituições e os indivíduos sejam classificados hierarquicamente, segundo critérios objetivos, [...] para instrumentar o exercício do poder controlador do governo. (p. 175-176).

Reduzindo a ação regulatória do Estado, que acaba por introjetar uma ideia de padrão mínimo, que restringe o potencial de investimentos necessários para proporcionar avanços aos cursos de Pedagogia, atende-se ao objetivo para o qual foi proposto o Sinaes.

## 5.5. CONCLUSÃO

Neste capítulo, o Sinaes teve seu significado ampliado, por envolver informações da avaliação do conjunto dos seus elementos (instituição, curso e estudante). O processo de análise e tratamento dos dados esteve articulado com as informações dos documentos oficiais do Sinaes, entendidos como: o Questionário do Estudante e o Questionário do Coordenador do Enade, dos cursos de Pedagogia avaliados e dos relatórios produzidos pelas comissões de avaliação *in loco*.<sup>213</sup>

Desta análise, pode-se concluir que o Sinaes: *i*) é dinâmico porque se adapta às mudanças ocorridas nas políticas de educação superior; *ii*) possui uma agenda ininterrupta de avaliações, conforme previsto nas bases legais; entretanto, o volume de avaliações está mais sujeito aos interesses da regulação do que aos princípios constitutivos do sistema; *iii*) apoia-se no uso dos indicadores de qualidade (CPC e IGC) e dispensa as informações dos instrumentos de avaliação; *iv*) tem pouca incidência sobre as medidas de supervisão, pois estas se decidem mais ao nível político, em que pese a lei determinar que a avaliação deve ser subsídio; *v*) não tem orientado os protocolos de compromisso (PC), pois, no ciclo avaliativo do Sinaes (2008-2010), estes ocorreram antes da avaliação *in loco* e de formação individual, obrigando os cursos a promoverem

---

<sup>213</sup> De acordo com Franco (2008), a análise de conteúdo pode ser entendida como um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter: “por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (p. 24).

melhorias sem diagnóstico pontual;vi) tem sido impactado pela morosidade processual, dificultando a implementação do ciclo avaliativo.<sup>214</sup>

Discutindo implicações significativas nos cursos de Pedagogia, Pimenta (1998) tem se preocupado em refletir sobre seus fundamentos. Assim, a educação, enquanto prática social humana, é

[...] um fenômeno móvel, histórico, inconcluso, que não pode ser captado na sua integralidade, senão na sua dialeticidade. Ela é transformada pelos sujeitos da investigação que se transformam por ela na sua prática social. Cabe aí, na práxis do educador, realizar o estudo sistemático, específico, vigoroso, dessa prática social, como forma de se interferir consistentemente nessa prática social da educação, cuja finalidade é a humanização dos homens. A esse estudo sistemático denomina pedagogia, ciência que tem na prática da educação razão de ser ela parte dos fenômenos educativos para a eles retornar (p. 53).

Nessa perspectiva, existe uma interdependência determinada pela mediação dos sujeitos, que, por sua vez, são agentes de revelação das condições sociais existentes, são os determinantes dos critérios da teoria e prática. A formação docente é compreendida como espaço de análise, reflexão, promoção e explicitação das culturas, da formação e da produção de sentidos e de desenvolvimento da historicidade social. Na LDBEN nº 9.394/96 constituem-se nacionalmente as bases de princípios articulatórios da formação docente e da atuação dos gestores: flexibilidade, autonomia e descentralização.

Nesse contexto, conclui-se que não é possível dimensionar quais os cursos de Pedagogia deveriam ter sido submetidos a avaliações previstas nos ciclos avaliativos, dada a forma voluntária de protocolização dos processos até 2012.<sup>215</sup> Esse foi um fator de fragilidade encontrado na pesquisa, pois muitos cursos que deveriam ter sido avaliados não o foram e podem ter ficado à margem do sistema e-MEC, o que

---

<sup>214</sup> Somente depois de anunciadas às medidas de supervisão é que a avaliação se torna necessária com a finalidade de comprovar o atendimento aos quesitos previstos na decisão regulatória (ex. determinação de instalação de supervisão em todos os cursos de Pedagogia, no ano de 2008).

<sup>215</sup> A Portaria normativa nº 1, de 25 de janeiro de 2013, estabeleceu o Calendário 2013 de abertura do protocolo de ingresso de processos regulatórios no sistema e-MEC (BRASIL, 2013).

impossibilita estimar a capacidade operacional do Sinaes em relação ao fluxo da regulação.<sup>216</sup>

O estudo possibilitou compreender, ainda, a relação estabelecida entre a avaliação dos cursos com base em indicadores de qualidade e a respectiva importância para a gestão das IES e do Estado. Entre as discussões políticas, acadêmicas e institucionais promovidas pelas instituições, teve destaque a preocupação com o nível de engajamento dos estudantes da educação superior. Essas conclusões serviram para nortear a pesquisa, que, a partir dos seus resultados, afirmou a legitimidade do Sinaes, por meio do uso de seus indicadores e reconhecimento dos seus resultados para a proposição de ações de melhoria pelas instituições. Na medida em que as IES se apropriam dos indicadores de avaliação como referenciais da gestão, investem em transparência e visibilidade das ações educacionais.

Dessa forma, destaca-se que o desempenho dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes, sob a lógica indutora de qualidade, deveria evidenciar práticas de gestão que pudessem substituir a relação existente entre o uso da avaliação seletiva por avaliar, visando a melhorias. Evidências encontradas na pesquisa, da existência de uma concepção de avaliação voltada ao controle e não à melhoria da qualidade, indicam o distanciamento dos princípios do Sinaes.

Nessa discussão, convém ressaltar o contexto apontado por Afonso (2005) de que “o Estado vem adotando um *ethos* competitivo, *neodarwinista*, 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” (p. 49). Um dos desdobramentos desse pensamento é que, na prática, a avaliação pode estar sendo usada como um instrumento de controle da qualidade. Esse reconhecimento foi fundamental para diferenciar, nos cursos de Pedagogia pesquisados, os processos de avaliação realizados exclusivamente para atender a pressupostos de regulação daqueles que se efetivaram com o objetivo de promover a indução de melhorias no curso.

---

<sup>216</sup> No ciclo avaliativo 2008-2010, os PC foram firmados com base no CPC e não na avaliação *in loco*.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral do estudo consiste em analisar em que medida o Sinaes tem preconizado sua característica de induzir à qualidade ou se, de modo contrário, vem se institucionalizando como forma de poder do Estado na função precípua de regular o sistema federal de educação superior.

A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004), que instituiu o Sinaes, investe no entendimento de educação como bem público e direito da população e, portanto, compreende a avaliação como uma prática de gestão formativa e emancipatória.

Nesse contexto, o acompanhamento da qualidade dos cursos, no âmbito do Sinaes, pode ser entendido como uma política pública de Estado, já que os cursos de graduação são avaliados periodicamente para a obtenção dos atos regulatórios de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, e seus indicadores têm potencial para obter informações que expressam a qualidade da oferta. Do ponto de vista da regulação, cada um desses atos tem finalidade específica, assim como os indicadores dos instrumentos de avaliação possuem critérios que dão sustentação à tomada de decisão pelo MEC.

A avaliação para fins de autorização antecede a abertura de um curso e a avaliação de reconhecimento do curso ocorre antes da formatura da primeira turma do curso e, por isso, podem ser considerados atos de entrada no sistema, pois se tiverem avaliação insatisfatória poderão não obter o ato regulatório para a continuidade da oferta. Entretanto, a avaliação para fins de renovação de reconhecimento é realizada para cursos reconhecidos e segue o calendário trienal do ciclo avaliativo do Sinaes, constituindo-se como um ato de permanência no sistema. Portanto, o ato de renovação de reconhecimento deveria permitir realizar o acompanhamento da qualidade do curso no sistema (BRASIL, 2010).

Nesse cenário, a importância de pesquisar sobre a avaliação dos cursos de Pedagogia em fase de renovação de reconhecimento e que participaram do Enade nos anos de 2005, 2008 e 2011 teve origem primeiro na representação desses cursos na

política educacional e, segundo, pela situação de permanência deles no sistema federal de ensino, uma vez que possuem uma série histórica de avaliação que permite a comparação em três edições do ciclo avaliativo do Sinaes.

Com esse entendimento explicitou-se a finalidade, a abrangência, a relevância e o interesse do estudo voltado à compreensão do processo de avaliação da educação superior (regular a e/ou induzir à qualidade). No desenvolvimento, caracterizaram-se os resultados dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes (2005, 2008 e 2011), a fim de evidenciar a relação entre a avaliação e a regulação na promoção da qualidade e na expansão da educação superior; as políticas e as diretrizes do Sinaes; o uso dos resultados da avaliação pela gestão das IES e do Estado; a concepção de qualidade e as possíveis influências dessa concepção na política de avaliação da educação superior.

Esse foi o destaque inédito atribuído a esta tese: a análise dos resultados de todos os elementos que compõem o Sinaes na trajetória de desenvolvimento dos ciclos avaliativos. Entretanto, o processo se tornou complexo, tendo em vista que nos cursos pesquisados se percebeu uma regularidade na participação do Enade (pelo fato da obrigatoriedade para os alunos concluintes), mas também uma desconexão de processos que justificasse a inexistência de avaliação *in loco* no período analisado.

A tese defendida neste estudo foi a de que os objetivos da avaliação estiveram, ao longo dos anos, ajustados aos princípios da regulação na forma de controle da qualidade, em oposição à avaliação formativa e emancipatória, voltada a garantir e induzir à qualidade preconizada pelo Sinaes.

Nessa compreensão, ao analisar o uso da avaliação pela vertente da gestão dos cursos de Pedagogia e do Estado, concluiu-se que, de modo geral, mesmo que se refutem tais práticas, não seria possível negar a existência da centralidade nos resultados. Dessa forma, na análise dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes, ficou demonstrado que a centralidade das práticas, nas suas diferentes formas de uso da avaliação, aponta mais para o atendimento da lógica regulatória do que para a transformação da realidade da oferta dos cursos.

Com o objetivo de interpretar se a avaliação tem se caracterizado como forma de regulação do Estado ou como meio de indução à qualidade da educação superior,

utilizou-se o método materialista histórico-dialético. Para tanto, afirma-se o materialismo como uma concepção filosófica na qual a matéria é a realidade em movimento, que pode produzir efeitos inesperados. Segundo Marx (2003), as transformações econômicas e sociais são determinadas pela evolução dos meios de produção, e o conjunto dessas relações constitui a estrutura econômica, “a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral” (p. 24).

A dialética marxista possibilitou conjugar pensamento, ideias e realidade ao mesmo tempo, analisando o Sinaes a partir do seu contexto histórico, suas contradições e identidade. Nessa perspectiva, a principal motivação para o uso do método materialista histórico-dialético esteve relacionada ao interesse em compreender o movimento do pensamento produzido pelos gestores sobre o processo avaliativo, suas origens na sociedade capitalista, a situação histórica do sistema e a impossibilidade de realizar o estudo do Sinaes sem analisar os efeitos produzidos na relação com a regulação.

Com essa abordagem qualitativa, analisaram-se: *i*) a compreensão dos coordenadores de cursos sobre o processo de avaliação evidenciado nas respostas aos questionários; *ii*) a avaliação da qualidade do cursos pelos estudantes participantes do Enade; *iii*) o reconhecimento das práticas acadêmicas e de gestão formuladas pelos cursos circunstanciadas na análise dos relatórios de avaliação; *iv*) o entendimento do Sinaes como política de Estado, com base no referencial teórico e na dinâmica interna dos processos de avaliação.

Atendendo a essa orientação metodológica, o estudo do Sinaes por meio da análise qualitativa dos dados instalou o confronto entre princípios teóricos e conteúdos apreendidos no desenvolvimento do estudo. Sob o ponto de vista do marco legal, percebe-se uma contradição em relação à filosofia do Sinaes, já que, conforme a norma que o instituiu, a visita da comissão de avaliadores definida como obrigatória fica dispensada pelo uso dos indicadores normatizados por portarias e atos internos do MEC.

Acrescente-se outro equívoco na organização do Sinaes, um sistema que é composto originalmente por três pilares: avaliação *in loco* de cursos, avaliação

institucional (interna e externa) e avaliação de desempenho dos estudantes, passa a utilizar como referência para fins regulatórios apenas um dos pilares: o Enade.

A partir do momento em que se considera o Enade como único elemento para definir a qualidade de um curso ou IES, pode-se ter a noção de descumprimento do que estabelece o Sinaes pelo Estado. Ainda mais quando o uso desse resultado revela a manutenção do caráter punitivo da avaliação, tão cotejado em um passado recente da história da avaliação no sistema educacional brasileiro.

Definido o uso do método dialético no estudo, discutiram-se as mudanças importantes ocorridas na história da avaliação, os elementos contraditórios e também os fatores responsáveis pela transformação. Por meio de categorias metodológicas (totalidade, contradição e mediação) e analíticas (qualidade da educação superior e avaliação como política pública), foi possível interpretar a forma e a constituição do Sinaes. Além disso, destaca-se a importância do estudo, ao realizar o acompanhamento da qualidade da educação superior ofertada no país. Portanto, este conhecimento passa a ser construído na medida em que possibilita realizar as mediações históricas concretas reconhecidas à luz do pensamento teórico (KOSIK, 2002).

As categorias analíticas tiveram a intenção de oportunizar a reflexão crítica sobre o conhecimento do processo de avaliação da educação superior e a compreensão da dinâmica das relações, com a finalidade de propor ações emancipatórias na gestão dos cursos.

Segundo Marx (1998), a investigação “tem que apoderar-se da matéria, em seus pormenores, analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e perquirir a conexão íntima que há entre elas. Só depois de concluído esse trabalho, é que se pode descrever adequadamente o movimento real” (p. 28). Esse movimento dialético no estudo do desempenho dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes revelou as ligações preexistentes e existentes na construção do processo de avaliação da educação superior, em especial a partir da criação do Sinaes, em 2004.

Destaca-se, nesse sentido, a reflexão sobre a formulação das diretrizes do Enade, a matriz de referência do exame e as reformulações conceituais e práticas propostas em relação ao exame anterior, principalmente no que se refere ao distanciamento da forma de classificar e disseminar a visão da educação superior como

um serviço à disposição do capital. Essa visão foi determinante para reconhecer a origem e as relações de oferta dos cursos, quais sejam: a oferta com finalidade lucrativa ou a garantia do acesso à educação como um bem público em prol do desenvolvimento cultural do país.

O referencial teórico tratado nos capítulos da tese possibilitou organizar o estudo com base reflexiva, integrando as diferentes categorias analíticas, de modo a reduzir a tensão da avaliação entre regulação e emancipação. Pareceu coerente, portanto, associar a atividade avaliativa à atividade de gestão, visando à melhoria da qualidade da educação. Porém, a divulgação dos resultados do Sinaes e a forte relação estabelecida com a regulação estiveram mais próximas da elaboração de *rankings* e competições entre instituições do que do olhar pedagógico dos cursos ofertados no país.

Nesse contexto, o que tem predominado no sistema, de forma clara, é a prática de controle que se espelha na centralidade e na sobreposição, no Sinaes, do processo de regulação da educação superior no país. O fundamento dessa prática pode estar circunstanciado no conceito que se tem de qualidade, já que traz implicações ao modelo de avaliação adotado no país, associado aos interesses e contextos de atuação. No estudo da avaliação dos cursos de Pedagogia, percebeu-se que há, na ação de regulação, um forte controle do Estado; entretanto, apresenta tendências de modificação em longo prazo, se analisadas a partir das influências mundiais trazidas pelo processo de internacionalização da educação superior.

Compreendendo o processo de construção do conhecimento como ato contínuo, o estudo dos ciclos avaliativos do Sinaes analisou concepções, políticas práticas de avaliação das IES e do Estado. Partiu-se do princípio que mensurar, por meio da avaliação, é apenas um ponto de partida, e que nesse processo interagem outros elementos significativos de ordem pessoal, profissional e institucional. Com essa abrangência, os processos de avaliação do Sinaes servem para orientar a qualidade acadêmica e institucional, bem como a política de regulação, sem que esta última se sobreponha à primeira em grau de importância e finalidade.

Contudo, o percurso da pesquisa revelou que o interesse pela avaliação da educação superior não se deve somente ao seu potencial de transformação qualitativa, de melhoramento pedagógico e de eficácia de gestão como preconiza o Sinaes, mas

principalmente ao papel de verificação do cumprimento das condições mínimas de funcionamento exigidas pelo órgão regulador. As evidências estão na relação de causa e efeito estabelecida entre avaliação e regulação, o que torna preponderante a finalidade da avaliação com fins regulatórios em detrimento da avaliação como indutora de qualidade. Do conhecimento da aplicabilidade do ato regulatório depois da avaliação satisfatória ou da aplicação de medidas cautelares depois da avaliação insatisfatória, decorre a necessidade de maior motivação da comunidade acadêmica para o aspecto indutor de qualidade, com a finalidade de: *i*) conhecer o processo de avaliação com fins de ampliar o diálogo institucional e *ii*) promover ações de intervenção voltadas ao real significado desse processo.

O pressuposto da literatura na área, corroborada por este estudo, é de que deveria haver uma busca incessante pela qualidade a partir do processo de avaliação, o que exigiria da comunidade acadêmica a participação na construção e na reconstrução dos projetos pedagógicos. Entretanto, a base empírica analisada na pesquisa revelou que o objetivo da avaliação tem predominância no atendimento aos critérios exigidos pela regulação, sem considerar a orientação da avaliação (seja do Enade ou da avaliação *in loco* de cursos) como objeto de melhoria nos projetos pedagógicos. Esse olhar parece centrar-se no padrão mínimo de qualidade para a obtenção de resultado satisfatório na avaliação, desconsiderando as práticas continuadas de melhoria como objetivo da gestão da IES.

Ocorre que, muitas vezes, as estratégias e decisões da gestão parecem estar dissociadas das necessidades sociais. Esta última perspectiva se alia à concepção de uso da avaliação como controle para fins de conhecimento do nível de alcance de metas, desprovida do entendimento de avaliação como política pública.

Apreende-se, portanto, que pouco se discute nas IES e nas instâncias governamentais o conjunto das informações avaliativas (dos estudantes, do curso e da IES), como pressupõe o Sinaes. As mudanças que, porventura, tenham sido incorporadas pela gestão acadêmica e institucional se devem mais às exigências do órgão regulador do que a uma concepção formativa e emancipatória voltada ao desenvolvimento dos estudantes. Os coordenadores de curso, sujeitos pesquisados,

embora não revelem com clareza essa compreensão, admitem o baixo investimento em ações internas oriundas dos processos avaliativos.

Essa visão demonstra que há uma incompreensão por parte das IES sobre como se estabelecem as relações entre a avaliação e a regulação (processos distintos e independentes), mas que se relacionam, já que avaliação, conforme seu marco legal, é subsídio para a supervisão e a regulação da educação superior.

A relação complementar da avaliação e da regulação parece ser a causa da invisibilidade do Sinaes como um sistema de avaliação nacional que agrega instrumentos e indicadores para impulsionar a qualidade dos cursos de graduação. Essa relação pode interferir no processo de consolidação do Sinaes, uma vez que sua concretização está atrelada ao reconhecimento público da existência no país de um sistema de avaliação nacional independente, confiável e seguro, para garantir a qualidade da educação superior.

Ressaltam-se, nos achados da pesquisa, a descontinuidade do ciclo avaliativo de alguns cursos, motivada por: *i*) interferência do ritmo das IES para desenvolver os processos internos de avaliação; *ii*) atraso no processo de regulação devido aos prazos de análise técnica e documental, ou diligências para a instrução processual e a decisão regulatória; *iii*) complexidade do processo de avaliação para a organização das comissões *in loco*; *iv*) morosidade no prazo recursal dos relatórios de avaliação; *v*) ação da supervisão com sobrestamento do processo em qualquer fase até do ciclo avaliativo.

A descontinuidade ou interrupção do ciclo avaliativo do Sinaes parece estar relacionada com a dependência histórica da avaliação à decisão regulatória. Nas etapas que antecedem a avaliação (análise documental e despacho saneador), os processos podem ficar com *status* “em andamento” por mais de um ano e, com isso, atrasar o processo de avaliação *in loco*, gerando a não conclusão do ciclo avaliativo no período de três anos.

Da mesma forma, na fase de avaliação, há períodos em que o número de comissões a serem formadas pelo Inep é superior a sua capacidade de funcionamento, impactando temporalmente o ciclo avaliativo. A fase seguinte à avaliação (parecer final), devido à morosidade da análise processual, também pode trazer implicações à validade do ato regulatório anterior. E assim, consecutivamente, temos processos que

não puderam ser avaliados em um período de três anos e que frustraram a realização do ciclo avaliativo do Sinaes.

Essa conjuntura parece enfraquecer o modelo do Sinaes, que requer a avaliação de todos os estudantes, cursos e IES, durante o ciclo avaliativo determinado, e foi a circunstância que parece ter justificado, em 2008, a criação dos indicadores de qualidade para os cursos na fase de renovação de reconhecimento, incrementando a dispensa de visitas de avaliação a cursos com CPC satisfatório.

De outro modo, também acabou por fortalecer o Inep como órgão que operacionaliza as avaliações, ajustadas às condições estruturantes para realizar os processos de avaliação em número condizente com a demanda. Entretanto, sabe-se que em quaisquer dessas situações permanece o desafio para a política de avaliação da educação superior em articular, tempos, espaços e momentos da avaliação e regulação para garantir o fluxo do ciclo avaliativo e acompanhar a qualidade dos cursos.

Em 2013, surge uma tentativa de estabelecer a regularidade do fluxo avaliativo. O MEC publica a Portaria Normativa nº 1 (BRASIL, 2014), que estabelece o Calendário 2014 de abertura do protocolo de ingresso de processos regulatórios no sistema e-MEC. Nessa norma, ficam definidos os prazos para a tramitação dos processos na fase da regulação pela Seres e para a operacionalização da fase de avaliação pelo Inep.

A preocupação com os prazos de avaliação e regulação pode denotar que uma nova organização começa a se instituir. Entretanto, duas questões merecem ser apreciadas: *i*) a definição de prazos pode ser favorável à execução do Sinaes, com vistas a superar a descontinuidade dos processos avaliativos e melhorar a visão sistêmica da qualidade dos cursos e da IES; *ii*) o ordenamento pode ter a intenção de impulsionar a visão regulatória, a partir do momento em que condiciona novos protocolos de cursos na IES à conclusão do ciclo avaliativo anterior satisfatório e em que pode ser interpretado como um ato de controle da expansão, haja vista que novos projetos não podem ser apresentados para análise.

Se, por um lado, a avaliação como subsídio à regulação justifica seu uso nessa situação, por outro, pode não estar reconhecendo a diversidade do sistema, desconsiderando os possíveis atrasos no fluxo avaliativo, decorrentes de processos de

supervisão ou de situação anterior de desorganização cronológica dos processos na regulação. O certo é que uma realidade como essa, quando analisada, auxilia a dimensionar as interferências da gestão na implementação dos Sinaes. O debate com a tradição marxiana passa pelo reconhecimento de que a avaliação como subsídio à regulação compõe essa realidade complexa e atua em condições de qualidade que colocam limites objetivos ao Sinaes para avançar na relação harmônica entre regulação e avaliação.

Dessa forma, após analisar o percurso e o uso dos resultados dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes, tanto na lógica do Estado como das próprias IES, verificou-se uma estreita relação existente entre os processos de avaliação e regulação, para fins de efeitos regulatórios (emissão de portarias). Entretanto, de modo diverso, evidenciou-se um distanciamento entre os processos de avaliação e regulação quanto à orientação para a tomada de decisão da gestão (reconfiguração curricular, prerrogativa de autonomia para a criação de novos cursos, reconhecimento do mérito institucional), fator importante para a qualidade do curso.

As limitações desta pesquisa estiveram centradas na falta de regularidade dos dados da avaliação dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos, o que dificultou o aprofundamento da análise acerca da qualidade dos cursos no período. Com relação ao Enade, destaca-se que, devido não ser obrigatório, o Questionário do Coordenador, não foi respondido por alguns gestores, dificultando a análise individual de cada um dos 25 cursos investigados, o que somente pode ser feito na análise conjunta. Ressalta-se, ainda, o reduzido quantitativo de avaliações *in loco* realizado nos cursos de Pedagogia, que embora sirva para explicar a centralidade da avaliação na regulação, restringiu a análise documental sobre o uso dos resultados da avaliação.

Cabe ressaltar que ao longo da construção deste estudo, algumas conclusões parciais foram sendo feitas ao final de cada capítulo, como forma de sintetizar os itens em questão. Por fim, sabe-se que o tema não se esgota com essas análises, o que denota a importância de avançar em pesquisas sobre a articulação dos processos de avaliação e regulação, contribuindo para clarificar o real sentido da avaliação preconizado pelo Sinaes de induzir à qualidade.

A continuidade de pesquisas na área se torna essencial para que a gestão do Estado e das IES tenha subsídios para a transformação das práticas e, sobretudo, da realidade do sistema de educação superior brasileiro.

Ao finalizar, permanecem alguns questionamentos que poderão instigar novas reflexões. Haveria interesse do Estado e das IES em estabelecer um sistema de avaliação independente do processo de regulação? A independência desses processos seria o caminho para a indução de qualidade? A estratégia é seguir realizando pesquisas na área, perseguir a meta-avaliação do Sinaes e persistir na cultura institucional da avaliação.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, A. M. O método materialista histórico-dialético: alguns apontamentos sobre a subjetividade. *Revista de Psicologia da Unesp*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 1-13, 2010.
- AFONSO, A. J. Ensaio sobre *accountability* no ensino superior em Portugal (1976-2013): discursos, formas parcelares e modelo atual. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Orgs.). *Educação superior: cenários, impasses e propostas*. Campinas, SP: Autores Associados, 2013. (Políticas Públicas de Educação).
- AFONSO, A. J. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. *Contrapontos*, Itajaí, RS, jan/abr. 2007. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/132796452>>. Acesso em: 19 jun. 2014.
- \_\_\_\_\_. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*, v. XXII, n. 75, ago. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a03.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2014.
- \_\_\_\_\_. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2005.
- \_\_\_\_\_. Estado, mercado, comunidades e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 20, n. 69, p. 139-164, 1999.
- AMARAL, A; MAGALHÃES, A. *On markets, autonomy and regulation: the Janus Head Revisited*. Portugal: Cipes, 1999.
- AZEVEDO, J. M. L. de. *A educação como política pública*. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.
- BALL, J. S.; MAINARDES, J. *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.
- BAKHTIN, M. *Estética da criação verbal*. Trad. Galvão M. E. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BARREIRO, I. M. F.; GEBRAN, R. A. Prática de ensino: elemento articulador da formação do professor. In: BARREIRO, I. M. F.; GEBRAN, R. A. *Prática de ensino e estágio supervisionado na formação de professores*. São Paulo: Avercamp, 2006.

BARREYRO, G. B. Do Provão ao Sinaes: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior. *Avaliação*, Campinas, SP, v. 9, n. 2, p. 37-49, 2004.

\_\_\_\_\_; ROTHEN, J. C. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do Paru, CNRES, Geres e Paiub. *Avaliação*, Campinas, SP, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008.

\_\_\_\_\_. “Sinaes” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do sistema nacional de avaliação da educação superior. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 27, n. 96, especial, p. 955-977, out. 2006.

BARROSO, J. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, J. (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaço, dinâmica e actores*. Coimbra, PT: EDUCADCE, 2006. p. 41-70.

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

BASSO, I. S. Significado e sentido do trabalho docente. *Caderno Cedes*, Campinas, SP, v. 19, n. 44, abr. 1998.

BELLONI, I. A GED no contexto da avaliação institucional. *Universidade e Sociedade*, v. 8, n. 17, p. 52-56, nov. 1998.

\_\_\_\_\_. A universidade e o compromisso da avaliação institucional na reconstrução do espaço social. *Avaliação*, Campinas, SP, v. 1, n. 2, p. 5-14, 1996.

BERTOLIN, J. C. *A transformação do Sinaes: da proposta emancipatória à lei híbrida*. Avaliação. Campinas, SP, v. 9, n. 4, p. 67-97, p. 114, 2004.

BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Lisboa, PT: Difel, 1989.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988, Seção I, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 jun., Seção I, p. 1, edição extra.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013. Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, out., n. 206, Seção I, p. 1-423.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993; sobre a remuneração das Carreiras e Planos Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006; altera remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação; altera as Leis nºs 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.091, de 12 de janeiro de 2005, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, e 8.168, de 16 de janeiro de 1991; revoga o art. 4º da Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 dez., Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012. Autoriza a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) a adquirir o controle acionário da Celg Distribuição S. A. (Celg D); institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies); altera as Leis nºs 3.890-A, de 25 de abril de 1961, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.887, de 18 de junho de 2004, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 11.033, de 21 de dezembro de

2004, 11.128, de 28 de junho de 2005, 11.651, de 7 de abril de 2008, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 12.101, de 27 de novembro de 2009, 12.429, de 20 de junho de 2011, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 12.546, de 14 de dezembro de 2011; e dá outras providência. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 jul., n. 207, Seção1, p. 2.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 207, Seção1, p. 1-3, 27 de outubro

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004. Institui a taxa de avaliação *in loco* das instituições de educação superior e dos cursos de graduação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 maio, n. 3, Seção1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 72, 15 abr., Seção I, p. 3-4.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.269, de 29 de agosto de 2001. Dá nova denominação ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep. *Diário Oficial da União*, 30 ago., Brasília, Seção I, p. 2,

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 jan., Seção I, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep em Autarquia Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 mar., Seção I, p. 1568 (edição extra).

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 dez., Seção I, p. 27833-27841.

\_\_\_\_\_. Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova, organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 jan., Seção I, p. 1216.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.690, de 02 de março de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 mar.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 maio.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 jan.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 abr.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 jun., Seção I, p. 4.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.773 de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. *Diário Oficial da União*, 10 maio, Brasília, Seção I, p. 6-10.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, Licenciatura. *Diário Oficial da União*, Brasília, , 16 maio, Seção I, p. 11.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Resolução CNE/CES n. 10, de 11 de março de 2002. Dispõe sobre o credenciamento, transferência de mantença, estatutos e regimentos de instituições de ensino superior, autorização de cursos de graduação, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, normas e critérios para supervisão do ensino superior do Sistema Federal de Educação Superior. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 jul., Seção 1, p. 36, n. 132.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Resolução CNE/CP n° 1, de 18 de fevereiro de 2002. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.

\_\_\_\_\_. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. Resolução Conaes n° 1/2010. Normatiza o Núcleo Docente Estruturante e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, , 27 jul., Seção 1, p. 14.

\_\_\_\_\_. Portaria n. 92 de 31 de janeiro de 2014. Aprova em extrato os indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, credenciamento e transformação de organização acadêmica, modalidade presencial, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. *Diário Oficial da União*, Brasília, 4 fev., n. 2, Seção 1, p. 6-8.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa n° 1, de 2 de janeiro de 2014, estabelece o Calendário 2014 de abertura do protocolo de ingresso de processos regulatórios no sistema e-MEC. *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 jan., n. 2, Seção 1, p. 6-8

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa n° 1, de 25 de janeiro de 2013. Estabelece o Calendário 2013 de abertura do protocolo de ingresso de processos regulatórios no sistema e-MEC. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 jan., n. 19, Seção 1, p. 18-19.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa n. 1.006, de 10 de agosto de 2012. Institui o Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior – PARES. 2012. *Oficial da União*, Brasília, 13 ago., n. 155, Seção 1, p. 17.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa n° 1.132, de 2 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a instituição das Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social do Programa

Universidade para Todos – Prouni. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 dez 2009, n. 231, Seção 1, p. 17.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 14, de 24 de setembro de 2009. Dispõe sobre os procedimentos referentes ao Programa de Melhoria do Ensino das Instituições de Educação Superior – Programa IES – MEC/BNDES, no âmbito do Ministério da Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 set. 2009, n. 1.162, Seção 1, p. 10.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, consolidada em 29 de dezembro de 2010. Institui 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 dez. 2010, n. 249, Seção 1, p. 23-31.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto de 2008. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do Sinaes, instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 ago., n. 151, Seção 1, p. 15.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 658, de 28 de maio de 2008. Aprova o Regimento Interno da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação – CTAA. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 maio 2008, n. 101, Seção 1, p. 25-26.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 11, de 28 de abril de 2003. Institui a Comissão Especial de Avaliação. *Diário Oficial da União*. Brasília, 30 abr. 2003a., n. 82, Seção 2, p. 19.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 19, de 17 de maio de 2003. Designa membros para Comissão Especial de Avaliação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 maio 2003b, n. 101, Seção 2, p. 11.

\_\_\_\_\_. Instrução normativa nº 4, de 31 de maio de 2013. Estabelece os critérios para a dispensa de visita de avaliação *in loco* pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

Educacionais Anísio Teixeira – Inep e o padrão decisório para os pedidos de autorização de cursos de graduação na modalidade presencial ofertados por instituições de educação superior integrantes do sistema federal de ensino. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 jul. 2013, n. 144, Seção 1, p. 127-129, (Republicada por ter saído no DOU de 3/6/2013, Seção 1, p. 11, 12 e 13, com incorreção no original).

\_\_\_\_\_. Despacho do Secretário nº 234, de 17 de novembro de 2011. Determina que sejam aplicadas medidas cautelares preventivas, em face dos cursos de graduação em Medicina (bacharelado), das IES referidas no Anexo I. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 nov., n. 221, Seção 1, p. 35.

\_\_\_\_\_. Despacho n. 205, de 5 de dezembro de 2013. Acolhe a Nota Técnica 786/2013/Direg/Seres/MEC, que sistematiza parâmetros e procedimentos para Renovação de Reconhecimento de Cursos, tomando por base os resultados do ciclo avaliativo 2012, divulgado por meio do Conceito Preliminar de Curso – CPC 2012, em conformidade com o Decreto Federal nº 5.773, de 9 de maio de 2006, e suas alterações, e na Portaria MEC nº 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 dez. n. 237, Seção 1, p. 111-113.

\_\_\_\_\_. Edital Seres/MEC nº 1, de 14 de agosto de 2012. Trata do regime de migração das instituições de educação superior privadas para o sistema federal de ensino. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 ago., Seção 3, p. 58.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. Parecer nº4, de 17 de junho de 2010. Sobre o Núcleo Docente Estruturante. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15712&Itemid=1093](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15712&Itemid=1093)>. Acesso em: 2 set. 2014.

COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO (CEA). *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): bases para uma proposta da educação superior*. Brasília: Ed. do MEC. 2003c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Qualidade da educação superior: avaliação, regulação e supervisão*. Disponível em: <[http://www.portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_d](http://www.portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_d)>. Acesso em: out. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Sistema e-MEC*. Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: ago. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Metodológica dos Indicadores de Qualidade 2012*. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/enade/notas\\_tecnicas/2012/nota\\_metodologica\\_indicadores\\_2012.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2012/nota_metodologica_indicadores_2012.pdf)>. Acesso em: set 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Sistema Nacional de avaliação da Educação Superior (Sinaes)* / Instituto Nacional de Estudos e pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília: Inep, 2011. 3 v. + CD-ROM.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria de Educação a Distância. *Referenciais de qualidade para educação superior a distância*. Brasília: MEC/Seed, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Mare, 1997. 158 p. (Cadernos Mare da Reforma do Estado, 1).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Questões sobre a reforma administrativa: respostas a questões formuladas pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, destinada a proferir parecer à PEC nº 173-A/95, em reunião realizada no dia 7 de dezembro de 1995*. Brasília: Mare, 1997. 23 p. (Cadernos Mare da Reforma do Estado, 10).

\_\_\_\_\_. Ministério do trabalho e Emprego. *A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000*. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. São Paulo, 2012.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. In: BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 21-38.

BRITO, M. R. F. Enade 2005: Perfil, desempenho e razão da opção dos estudantes pelas Licenciaturas. *Avaliação*, Campinas, SP; Sorocaba, SP, v. 12, n. 3, p. 401-443, set. 2007.

CARVALHO, C. H. A. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 27, n. 96 – Especial, p. 979-1000, out. 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 21 set. 2014.

CASALI, A.M. et al. (Org.). *Empregabilidade e educação: novos caminhos no mundo do trabalho*. São Paulo: Educ, 1997.

CASTRO FILHO, C. M. *O modelo europeu do centro de recursos para el aprendizaje y La investigación (CRAI) e as bibliotecas universitárias brasileiras: convergências e divergências*. São Paulo, 2008. 238 p. Tese (Doutorado) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008. Disponível em: <[www.teses.usp.br/teses/.//27/.06112008./TeseClaudioMarcondes.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/.//27/.06112008./TeseClaudioMarcondes.pdf)>. Acesso em: 25 set.2014.

CANDAU, V. M.; LELIS, I. A. A relação teoria-prática na formação do educador. In: CANDAU, V. M. *Rumo a uma nova didática*. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

CAPPELLETTI, I. F. *Avaliação Educacional: fundamentos e práticas*. São Paulo: Articulação Universidade Escola, 1999.

CATANI, A. M. *Educação superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. *Avaliação*, Campinas, SP, v. 6, n. 4, p. 7-15, dez. 2001.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA; J. F. A reestruturação da educação superior no debate internacional: a padronização das políticas de diversificação e diferenciação. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, PT, v. 13, n. 2, p. 29-52, 2000.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; DOURADO, L. F. A política da educação superior no Brasil em questão. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (Orgs.). *Avaliação democrática*. Florianópolis, SC: Insular, 2002. p. 99-118.

CIAVATTA, M. O conhecimento histórico e o problema teórico-metodológico das mediações. In: CIAVATTA, M.; FRIGOTTO, G. *Teoria e educação no labirinto do capital*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

CLÍMACO, M. C. *Avaliação de sistemas em educação*. Lisboa, PT: Universidade Aberta, 2005.

COHEN, E; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

CUNHA, L. A. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior – Estado e mercado. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 25, n. 88, p. 795-817, out. 2004.

\_\_\_\_\_. O ensino superior no octênio FHC. *Educação & Sociedade*. Campinas, SP, v. 24, n. 82, p. 37-61, 2003.

\_\_\_\_\_. Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 101, p. 20-49, jul. 1997.

CUNHA, M. I. Autoavaliação como dispositivo fundante da avaliação institucional emancipatório. *Avaliação – Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*, Sorocaba, SP, v. 9, n. 4, p. 25-31, dez. 2004.

CURADO SILVA, K. A. P. C. Universidade e escola de educação básica: lugares formativos possibilitando a valorização do profissional da educação. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Orgs.). *Universidade e educação básica: políticas e articulações possíveis*. Brasília, DF: Faculdade de Educação/Universidade de Brasília; Liber Livro, 2012. p. 200-212. (Políticas Públicas de Educação).

CURY, C. R. J. *Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo*. 6. ed. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1995.

CURTY, A. L. Administração em organização de produto social. In: ÁVILA, C. M. *Gestão de projetos sociais*. 2. ed. São Paulo: Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária (AAPCS), 2000. (Gestores Sociais).

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

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

DEVAUX, B. Regulação: um conceito de utilização geral e regulável. *Communication aux journées d'études*. RAPPE. Paris, mar. 2004.

DIAS SOBRINHO, J. Democratização, qualidade e crise da educação Superior: faces da exclusão e limites da inclusão. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 31, n. 113, p. 1223-1245, out/dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/10.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao Sinaes. *Avaliação*, Campinas, SP; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

\_\_\_\_\_. O processo de Bolonha. In: *Universidade contemporânea: políticas do processo de Bolonha*. PEREIRA, E M. A.; ALMEIDA, M. L. P. (Orgs.). Campinas, SP: Mercado das Letras, 2009. p. 129-152.

\_\_\_\_\_. Qualidade, avaliação: do Sinaes a índices. *Avaliação*, Campinas, SP; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008a.

\_\_\_\_\_. *Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação*. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, SP; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 193-207, mar. 2008b.

\_\_\_\_\_. *Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?* São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

\_\_\_\_\_. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? *Educação e Sociedade*. Campinas, SP, v. 25, n. 88, p. 703-725, Especial – out. 2004. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 22 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Políticas de avaliação, reforma do Estado e da educação superior. In: ZAINKO, M. A.; GISI, M. L. (Orgs.). *Políticas e gestão da educação superior*. Florianópolis, SC: Insular, 2003a. (Educação: gestão e política).

\_\_\_\_\_. Avaliação da educação superior: regulação e emancipação. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (Orgs.). *Avaliação e compromisso público: a educação superior em debate*. Florianópolis, SC: Insular, p. 35-52. 2003b.

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

\_\_\_\_\_. 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, SC: Insular, 2002. p. 13-38.

\_\_\_\_\_. *Avaliação da educação superior*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. Avaliação institucional na perspectiva da integração. In: \_\_\_\_\_; RISTOFF, D. *Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência*. Florianópolis, SC: Insular, 2000.

\_\_\_\_\_. Avaliação institucional da educação superior: fontes externas e internas. *Avaliação*, Campinas, SP, v. 3, n. 7, p. 29-36, dez. 1998.

\_\_\_\_\_; BALSAN, N. C. *Avaliação institucional: teorias e experiências*. São Paulo: Cortez, 2005.

DOURADO, L.F.; OLIVEIRA, J.F; SANTOS, C.A. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília, DF: Inep, 2007.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90.

*Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002.

\_\_\_\_\_. *A interiorização da educação superior e a privatização do público*. Goiânia: UFG: 2001.

\_\_\_\_\_; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. (Orgs.). *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã, 2003.

DURHAM, E. R. Autonomia, controle e avaliação, In: MORRHY, L. (Org.). *Universidade em questão*. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

ENGUITA, M. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. (Org.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 93-110.

FERNANDES, F. (Org.). *K. Marx, F. Engels. História*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984.

FERNANDES, R; PAZELLO, E. T.; LEITÃO, T. M. S. P.; MORICONI, G. M. *Avaliação de Cursos na Educação Superior: a função e a mecânica do Conceito Preliminar de Curso*. Brasília: Inep, 2009b. 18 p. (Série Documental. Textos para Discussão).

FRANCO, M. L. P. B. *Análise de conteúdo*. 3. ed. Brasília, Liber Livro, 2008.

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, I. *Metodologia da pesquisa educacional*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p.69-90.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. *A produtividade da escola improdutiva: um(re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1989.

FONSECA, M. *Regulação da educação brasileira e seus efeitos na gestão, no financiamento e na qualidade do ensino superior*. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/86.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2014.

GADOTTI, M. *Concepção dialética da educação: um estudo introdutório*. São Paulo: Cortez, 2001.

GAMBOA, S. S. *Pesquisa em educação: métodos e epistemologias*. 2. ed. Chapecó, SC: Argos, 2008.

GARCIA, M. (Coord.); VIANNA, N. M. V.; SUÑÉ. L. S. V. S. *Diagnósticos e propostas para a avaliação da educação superior no Brasil*. ABMES, 2012. 60 p. (ABMES Cadernos, 23).

GATTI, B. A; BARRETO, E. S. S.; ANDRÉ, M. E. D. A. *Políticas docentes no Brasil: um estado da arte*. Brasília: Unesco, 2011.

\_\_\_\_\_. *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília, DF: Unesco, 2009.

\_\_\_\_\_. *A construção da pesquisa em educação no Brasil*. Brasília: Plano, 2002.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar/abr. 1995.

GOLDENBERG, M. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOMES, E. G. M. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? *Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro, 40 (4), p. 615-630, jul/ago. 2006.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Conselho Estadual de Educação de São Paulo. Deliberação CEE 99/2010. Dispõe sobre o reconhecimento e a renovação do reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de Ensino superior. *Diário Oficial*, Poder Executivo, 22 jun. 2010, Seção I, p. 34, 35.

IANNI, O. *Dialética e capitalismo: ensaio sobre o pensamento de Marx*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1982.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)*. V. 3. Brasília: Inep, 2011.

\_\_\_\_\_. *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação*. 5. ed. rev. e ampl. Brasília: Inep, 2009a.

\_\_\_\_\_. *Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/historico-1996-2003>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

KELLS, H. R. Perspectivas básicas de regulação. In: SOUSA, E. C. B. Machado (Org.). *Avaliação institucional: leituras complementares*. V. 8. Brasília: UnB/FE, Curso de Especialização em Avaliação a Distância, 1999, p. 7-35. (UnB, Cátedra Unesco – Educação a Distância).

KIRSCH, D. B. *A iniciação científica na formação inicial de professores: repercussões no processo formativo de egressas do curso de pedagogia*. 2007. 111 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Santa Maria, RS, 2007.

KOSIK, K. *Dialética do concreto*. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

KONDER, L. *O que é dialética*. São Paulo: Brasiliense, 1997. (Primeiros Passos).

KUENZER, A. Z. Educação, linguagem e tecnologias: as mudanças no mundo do trabalho e as relações entre conhecimento e método. In: KUENZER, A. Z. et al. (Org.). *Cultura, linguagem e subjetividade no ensinar e aprender*. São Paulo: DP&A, 2002.

\_\_\_\_\_. *Ensino médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, J. C. SAVIANI, D.; SANFELICE, J. L. (Orgs.). *Capitalismo, trabalho e educação*. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR, 2002.

\_\_\_\_\_. As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para a gestão. FERREIRA, N. C. *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 33-35.

LEFEBVRE, H. *Lógica formal /lógica dialética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LÉDA, D. B.; MANCEBO, D. REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 49-64, jan/abr. 2009.

LEITE, D. Ameaças pós-rankings sobrevivência das CPAS e da autoavaliação. *Avaliação*, Campinas, SP; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 833-840, nov. 2008.

LEITE, D. *Inovação e avaliação institucional: efeitos e mudanças na missão das universidades contemporâneas*. Relatório de Pesquisa. Porto Alegre: Evangraf, 2002.

\_\_\_\_\_. *Reformas universitárias: avaliação institucional participativa*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

LIBÃNEO, José C. *Pedagogia e pedagogos: pra quê?* 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

LIMA, K. R. S. Organismos internacionais e política de educação superior na periferia do capitalismo. *Revista Educação e Trabalho Docente*. Brasília, v. XIII, n. 3, ou. 2003.

LIMANA, A. Desfazendo mitos: o que estão fazendo com o Sinaes? *Avaliação*, Campinas, SP; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 869-873, nov. 2008.

\_\_\_\_\_; BRITO, M. R. F. O modelo de avaliação dinâmica e o desenvolvimento de competências: algumas considerações a respeito do Enade. *Avaliação*, Campinas, SP, v. 10, n. 2, p. 9-32, jun. 2005.

MAGALHÃES, J. A. F. *Ciência Política*. Brasília: Vestcon, 2001. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18964/teoria-marxista-do-estado-capitalista-uma-comparacao-entre-gramsci-e-poulantzas/317>>. Acesso em: 17 ago. 2014.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise das políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MANCIBO, D. Políticas da educação superior no Brasil – velhos temas, novos desafios. In: CHAVES, CABRAL NETO, NASCIMENTO (Orgs.). *Políticas da educação superior no Brasil: velhos temas, novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2009.

MARBACK NETO, G. *Avaliação: instrumento de gestão universitária*. Vila Velha, ES: Hoper, 2007.

MARQUES NETO, F. P. A. Agências Reguladoras: INSTRUMENTOS DO FORTALECIMENTO do Estado. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO

DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS, III, 2003, Gramado, RS. Anais... São Paulo: Abar, 2003.

MARTINS, R. C. R. Novos encontros, novas sínteses. XIMENES, D. A. (Org.). *Avaliação e regulação da educação superior: experiências e desafios*. Brasília: Funadesp, 2005. p. 41-66.

MARTINS, L. M.; DUARTE, N. (Orgs.). *Formação de professores: limites contemporâneos e alternativas necessárias [online]*. São Paulo: Ed. Unesp; Cultura Acadêmica, 2010. 191 p. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 25 set. 2014,

MARX, K. *Contribuição à crítica da economia política*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

\_\_\_\_\_. *O capital: crítica da economia política*. Livro 1, V. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

\_\_\_\_\_. *Crítica à filosofia do direito de Hegel*. Lisboa, PT: Estampa, 1983.

\_\_\_\_\_. *Teorias da mais-valia*. Livro 4, V. 1 de O Capital. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1980.

\_\_\_\_\_. *Para a crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1978 (Os Pensadores).

\_\_\_\_\_. *Crítica da economia política*. Livro 1, V. I. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1968.

\_\_\_\_\_. *O 18 Brumário e cartas a Kugelmann*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/brumario.html>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. *Borrador*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 1973.

\_\_\_\_\_. ENGELS, F. *A ideologia alemã*. Trad. Luis Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Moraes, 2008.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *A guerra civil em França*. Trad. Eduardo Chitas. Lisboa, PT: Edições Avante, 1984.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Obras escolhidas em três volumes*. V. 3. Rio de Janeiro: Vitória, 1963.

MENEZES, L. C. Pós-graduação e educação básica no Brasil: um depoimento e uma proposta. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Orgs.). *Universidade e educação básica: políticas e articulações possíveis*. Brasília: Faculdade de Educação/Universidade de Brasília; Liber Livro, 2012. p. 259-266. (Políticas Públicas de Educação).

MESSIAS, J. Citado em: Entidades privadas atacam projeto que cria Insaes. *Estadão.com.br*, 11/12/2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,entidades-privadas-atacam-projeto-que-cria-insaes,972266,0.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 11. ed. São Paulo, Hucitec, 2008.

MOROSINI, M. C. Qualidade e educação superior: tendências e incertezas. Qualidade da educação superior: reflexões e práticas investigativas. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011. 461 p. (Qualidade da Educação Superior; 3). Disponível em: <<http://www.pucrs.br/edipucrs>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Qualidade na educação superior: tendências do século. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 20, n. 43, p. 165-186, maio/ago. 2009.

\_\_\_\_\_. O ensino superior no Brasil. In: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C. (Orgs.). *Histórias e memórias da educação no Brasil: século XX*. V. 3. Petrópolis, RJ: Vozes 2005.

\_\_\_\_\_. The quality of higher education: isomorphism, diversity and fairness. *Interface – Comunicação, Saúde, Educação*, v. 5, n. 9, p. 89-102, 2001.

\_\_\_\_\_. Docência Universitária e os desafios da realidade nacional. Professor do Ensino Superior: Identidade, docência e formação. Brasília: Inep/MEC, 2000. p. 11-20.

NEAVE, G. Reconsideración del estado evaluador. \_\_\_\_\_. *Educación superior: historia e política*. Barcelona: Gedisa, 2001. p. 211-240.

- NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. *Cadernos de Pesquisas em Administração*, v. 1, n. 3, 2º sem. 1996.
- NOGUEIRA, M. D. P. *Políticas de extensão universitária brasileira*. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2008.
- NÓVOA, A. formação de professores e profissão docente. In: NÓVOA, A. *Os professores e a sua formação*. Lisboa, PT: Dom Quixote, 1992. p. 13-33.
- NUNES, E.; MOLHANO, L. A Outra reforma universitária para a sociedade do conhecimento. *Observatório Universitário*. Databrasil – Ensino e Pesquisa. Documento de Trabalho n. 34, jul. 2004.
- OLIVEIRA, B. A dialética do singular-particular-universal. In: ABRANTES, A. A.; REÑIDES S. N.; MARTINS, S. T. (Orgs.). *Método histórico social na psicologia social*. . Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.
- OTRANTO, C. R. A Reforma da Educação Superior do Governo Lula: da inspiração à implantação. In: SILVA JUNIOR, J.; OLIVEIRA, J. F.; MANCEBO, D. (Orgs.). *Reforma universitária: dimensões e perspectivas*. Campinas, SP: Alínea, 2006. (Políticas Universitárias).
- OLIVEIRA, R. P.; CATANI, A. M. *Estudo da dimensão territorial do PPA*. Estudos prospectivos setoriais e temáticos – Tema: Educação Superior. Nota Técnica. Brasília: CGEE, 2006.
- PAULO NETTO, J. P. Entrevista. *Revista Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 9 n. 2, p. 333-340, jul/out.2011.
- PASSOS, J. J. C. Sumula vinculante n. 10. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, BA, 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 14 ago. 2013.
- PEIXOTO, M. C. L. Plano Nacional de Educação 2011-2020: desafios para a educação superior. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M.A. (Orgs.). *Universidade e educação básica: políticas e articulações possíveis*. Brasília: Faculdade de Educação/Universidade de Brasília: Liber Livro, 2012. p. 48-67.
- PESSANHA, J. A. M. (Org.). *Sócrates*. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

- PIRES, M.F.C. O materialismo histórico-dialético e a educação. *Interface – Comunicação, Saúde e Educação*, v. 1, n. 1, p. 83-94, 1997.
- POLIDORI, M. M. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, Sinaes, IDD, CPC, IGC e... outros índices. *Avaliação*, Campinas, SP; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 439-452, jul. 2009.
- \_\_\_\_\_. M.; MARINHO-ARAÚJO, C. M. e BARREYRO, G. B. SINAES: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.* [online]. 2006, vol.14, n.53, pp. 425-436.
- RABELO, M. *Avaliação educacional: fundamentos, metodologia e aplicações no contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: SBM, 2013. 268 p. (Profmat, 10).
- RAMOS, M. E. M. Padrões como instrumento de avaliação da qualidade em bibliotecas universitárias. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE BIBLIOTECAS UNIVERSITÁRIAS, 12, 2002, Recife, PE. *Anais..* Recife: Universidade Federal do Pernambuco, 2002. 1 CD.
- RIBEIRO, D. A. *Universidade necessária*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- RIBEIRO, E. A. As atuais políticas públicas de avaliação para a educação superior e os impactos na configuração do trabalho docente. *Avaliação*, Campinas, SP; Sorocaba, SP, v. 17, n. 2, p. 299-316, jul. 2012.
- RISTOFF, D; GIOLO, J. O Sinaes como Sistema. *Revista Brasileira de Pós-Graduação (RBPG)*, Brasília, v. 3, n. 6, p. 193-213, dez. 2006.
- ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. Avaliação da Educação Superior no Segundo Governo Lula: “Provão II” ou a Reedição de Velhas Práticas? *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 32, n. 114, p. 21-38, jan/mar. 2011. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 11 ago. 2012.
- SANCHES, R. C. F. *Avaliação institucional*. Curitiba, PR: Iesde Brasil S.A., 2011.
- SANDER, B. *Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.
- SANTANA, F. F. *A dinâmica da aplicação do termo qualidade na educação superior brasileira*. São Paulo: Senac, 2007.

SANTOS, B. S. *Universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS FILHO, J. C.; GAMBOA, S. S. (Orgs.). *Pesquisa educacional: qualidade-qualidade*. São Paulo: Cortez, 2009.

SANTOS, J.; FILHO, C. *Manual de direito administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lúmen; Juris, 2008.

SAUL, A. M. *Avaliação emancipatória: desafio à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo*. São Paulo: Cortez, 1991.

SCHWARTZMAN, S. Para além do Sinaes: quais as novas possibilidades de avaliação da educação superior? VI Reunião da Associação Brasileira de Avaliação Educacional. Fortaleza, setembro de 2011. Disponível em: <[http://www.schwartzman.org.br/simon/2011\\_sinaes.pdf](http://www.schwartzman.org.br/simon/2011_sinaes.pdf)>. Acesso em: 21 jul. 2012.

SCHWARTZMAN, S. O “conceito preliminar” e as boas práticas de avaliação do ensino superior. *Estudos: Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior*, v. 26, n. 38, p. 9-22, dez. 2008.

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

SGUISSARDI, V. Regulação da educação pública: interesses públicos e privatistas e gestão da educação. SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA, IV. *Educação & Sociedade*. Campinas, SP: Unicamp, 20 a 22 de fevereiro de 2013.

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

SILVA, P. L. B. (Coord.). *Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários: relatório final*. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas, SP: NEPP- Unicamp, 1999.

SILVEIRA, P.; DORAY, B. (Orgs.). *Elementos para uma teoria marxista da subjetividade*. São Paulo: Vértice, 1989.

SGUISSARDI, Valdemar. Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da Educação superior. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 34, n. 124, p. 943-960, jul/set. 2013.

\_\_\_\_\_. Para avaliar propostas de avaliação do ensino superior. In: SGUISSARDI, V. (Org.). *Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior*. São Paulo: Autores Associados, 1997, p. 41-70.

\_\_\_\_\_. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: Precária trajetória e incerto futuro. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 27, n. 96 – Especial, p. 1021-1056, out. 2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 19 ago. 2012.

SOUSA, J. V. Avaliação e regulação na educação superior brasileira: vozes do Estado e da comunidade acadêmica. Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa (Forges). Macau, nov. 2012a. Disponível em: <[http://aforges.org/conferencia2/docs\\_documentos/Paralela\\_5/Soura\\_J\\_Vieira%20%28UnB-BR%29.pdf](http://aforges.org/conferencia2/docs_documentos/Paralela_5/Soura_J_Vieira%20%28UnB-BR%29.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Avaliação e qualidade nas licenciaturas. *Universidade e educação básica: políticas e articulações possíveis*. CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Orgs.) Brasília: Faculdade de Educação, Universidade de Brasília; Liber Livro, 2012b. p. 147-170.

\_\_\_\_\_. Aumento de vagas ociosas na educação superior brasileira (2003-2008): redução do poder indutor da expansão via setor privado? In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO ANUAL DOS PESQUISADORES EM EDUCAÇÃO, 33, 2010, Caxambu, MG. *Anais*. Rio de Janeiro: ANPEd, 2010. p. 1-15.

\_\_\_\_\_. Qualidade na educação superior: Lugar e sentido na relação público-privado. *Cadernos Cedes*, Campinas, SP, v. 29, n. 78, p. 242-256, maio/ago. 2009.

\_\_\_\_\_. Restrição do público e estímulo à iniciativa privada: tendência histórica no ensino superior brasileiro. In: SILVA, M. A.; SILVA, R. A. (Orgs.). *A ideia de universidade: rumos e desafios*. Brasília: Liber Livro, 2006. p. 139-178.

STUBRIN, A. Los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad em el marco de la internacionalización de la educación superior. *Avaliação*, Campinas, SP, v. 10, n. 4, p. 9-22, 2005.

TAVARES, M. G. M. Núcleo Docente Estruturante (NDE): a cultura da performatividade nas políticas públicas de avaliação da educação superior. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Orgs.). *Educação superior: cenários, impasses e propostas*. Campinas, SP: Autores Associados, 2013. (Políticas Públicas de Educação).

TRAMOTIM, R. *Modelo proclamado e funcionamento real das universidades emergentes reconhecidas no Brasil e na década de oitenta*. Canoas: Ulbra, 1998.

TRINDADE, H. *Desafios, institucionalização e imagem pública do Conaes*. Brasília, DF: Unesco; MEC, 2007.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas: 1987.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Qualidade na Educação Superior*. Paris: Unesco, 2003. Disponível em:

<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/5774/4195>>.

Acesso em: 13 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. *Declaração mundial sobre educação superior no século XXI: visão e ação*. Conferência mundial sobre ensino superior. Paris: Unesco, 1998. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-educacao%20mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html>>. Acesso em: 21 jul. 2012.

VASQUEZ, A. S. *Filosofia da práxis*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

VERA, A. *Metodologia da pesquisa científica*. 9. ed. São Paulo: Globo, 1992.

VERHINE, R. E. DANTAS, L. M. V.; SOARES, J. F. Do “Provão” ao Enade: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro, v. 14, n. 52 p. 291-

310, jul/set. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v14n52/a02v1452.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Os limites do Enade. *Simons's Site*. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?p=836&lang=pt-br>. Acesso em 18 ago. 2013.

VIEIRA, S. L. Reforma(s) da educação superior. *Educação Brasileira*. Brasília: Crub, v. 27, n. 55, p. 13-37, 2005.

\_\_\_\_\_. O discurso sobre a universidade nos anos 80. *Revista Educação Brasileira*, Brasília, v. 26, n. 13, 1991.

\_\_\_\_\_. O (dis)curso da (re)forma universitária. *Edições Universidade Federal do Ceará/PROED*, 1982.

VYGOTSKY, L. S. *Pensamento e linguagem*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

WEBER, M. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Pensamento Cultrix Ltda., 1968.

\_\_\_\_\_. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. V. 1 e 2. 4. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2009.

WEBER, S. A Pós-graduação e a melhoria da educação básica no Brasil. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Orgs.). *Universidade e educação básica: políticas e articulações possíveis*. Brasília: Faculdade de Educação/Universidade de Brasília; Liber Livro, 2012. p. 267-282. (Políticas Públicas de Educação).

\_\_\_\_\_. Avaliação e regulação da educação superior: conquistas e impasses. *Educação e Sociedade*. Campinas, SP, v. 31, n. 113, p. 1247-1269, out/dez. 2010.

WORTHEN, R. B.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Gente, 2004.

## ANEXOS

**ANEXO I – Questionário dos coordenadores dos cursos pesquisados (2013)**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**  
**LINHA DE PESQUISA POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO**  
**PROFESSOR ORIENTADOR: DR. JOSÉ VIEIRA DE SOUSA**  
**DOUTORANDA: CLAUDIA MAFFINI GRIBOSKI**

**Prezado(a) Coordenador(a) do curso de Pedagogia**

O presente questionário visa realizar a coleta de dados para a Tese de Doutorado denominada “Regular ou induzir qualidade? Os cursos de Pedagogia nos Ciclos Avaliativos do Sinaes (2005-2008-2011)”, desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UnB, na Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação.

A problemática que envolve a elaboração desta pesquisa está relacionada à interdependência da avaliação e regulação. A avaliação parece estar servindo para subsidiar a política de regulação da educação superior centrada na visão de controle do Estado, e não estar contribuindo para a melhoria da qualidade dos cursos e orientação da expansão da oferta, com base na concepção formativa e emancipatória da avaliação preconizada pelo Sinaes.

Desta forma, sua participação tem como finalidade auxiliar no alcance do objetivo deste estudo: Analisar se o uso dos resultados dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes, em 2005, 2008 e 2011, está orientado para regular ou induzir a qualidade da educação superior.

Muito obrigada pela colaboração!

**DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DO CURSO**

1. Categoria Administrativa da IES  
 Pública –  Federal  Estadual  Municipal  
 Privada –  Com fins lucrativos  Sem fins lucrativos
2. Organização Acadêmica da IES  
 Universidade  
 Centro Universitário  
 Faculdade (incluem-se faculdades isoladas e institutos superiores de educação)

5. Formação acadêmica em nível de Pós-Graduação  
 Pós-Graduação *Lato Sensu* na área da Educação  
 Pós-Graduação *Lato Sensu* em outra área. Qual? \_\_\_\_\_  
 Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação, em nível de Mestrado  
 Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação, em nível de Doutorado  
 Pós-Graduação *Stricto Sensu* em outra área. Qual? \_\_\_\_\_

**DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO (A)**

1. Nome do (a) Coordenador (a):
2. Faixa de idade do coordenador (a):  
 até 30 anos  
 de 31 a 40 anos  
 de 41 a 50 anos  
 mais de 51
4. Formação acadêmica em nível de Graduação:  
 Graduação em Pedagogia  
 Graduação em outro curso superior. Qual? \_\_\_\_\_

6. Tempo de docência na educação superior:  
 até 5 anos  
 6 a 10 anos  
 11 a 15 anos  
 16 a 20 anos  
 21 a 25 anos  
 mais de 26

7. Tempo de coordenação de curso:  
 até 5 anos  
 6 a 10 anos  
 11 a 15 anos  
 16 a 20 anos  
 mais de 21 anos

8. Você considera que a atuação do(a) coordenador(a) de curso contribui para a qualidade da oferta do curso de Pedagogia? Como?

---

9. O que você entende por qualidade da educação?

---

10. Quais são os desafios percebidos pela coordenação do curso em relação à formação dos estudantes do curso de Pedagogia?

---

11. Você percebe relação entre os resultados da avaliação externa realizada por meio do Sinaes e a qualidade do curso de Pedagogia? Em caso negativo, justifique. Em caso positivo, indique como identifica esta relação (entre docentes, estudantes, coordenação do curso, gestão institucional, sociedade. Outros...).

---

12. Quais as estratégias da coordenação do curso para o acompanhamento da implementação do projeto pedagógico do curso de Pedagogia?

---

13. Quanto às expectativas de formação do estudante: Você percebe a exigência de investimento pedagógico e de infraestrutura no curso? Quais? A IES tem condições de atendê-las?

---

14. Você conhece os resultados da avaliação externa do Sinaes? (Enade, CPC, CC) do seu curso?

---

15. A coordenação do curso tem adotado alguma medida para acompanhar e/ ou melhorar os resultados da avaliação externa do Sinaes? Quais?

---

16. Os resultados da avaliação do Sinaes (Enade, CPC, CC) influenciam as ações da coordenação do curso? Quais? Como?

---

17. Você percebe relação entre os resultados do Sinaes e medidas de regulação do MEC? Se positivo, como você avalia essa relação?

---

18. Como se dá a participação do Núcleo Docente Estruturante e do Colegiado do curso na discussão dos resultados da avaliação e regulação e como se evidencia a relação entre avaliação e planejamento?

---

19. Como você concebe a relação entre a avaliação do curso e a criação de novas vagas? O curso teve ampliação de vagas? Se positivo, como foi o planejamento? Se negativo, o que seria necessário para projetar a ampliação da oferta?

---

20. Na sua percepção, o Sinaes ser caracteriza como uma política pública? Quais as vantagens e/ou desvantagens da sua implementação?

---

21. Na sua percepção a avaliação do Sinaes (marcar todas as opções que considerar verdadeiras):

- subsidia exclusivamente a política de regulação da educação superior
- está centrada na visão de controle do Estado
- está fundamentada na concepção diagnóstica, formativa e emancipatória.
- contribui para a melhoria da qualidade dos cursos
- subsidia a política de regulação, ao mesmo tempo que induz a qualidade
- orienta a expansão da oferta
- outros: \_\_\_\_\_

22. Você gostaria de acrescentar outras informações relevantes da coordenação do curso para a pesquisa?

\_\_\_\_\_

**ANEXO II – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**  
**LINHA DE PESQUISA POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO**  
**PROFESSOR ORIENTADOR: DR. JOSÉ VIEIRA DE SOUSA**  
**DOUTORANDA: CLAUDIA MAFFINI GRIBOSKI**

Eu, \_\_\_\_\_, abaixo assinado, declaro que recebi as informações acerca da pesquisa denominada “Regular ou induzir qualidade? Os cursos de Pedagogia nos Ciclos Avaliativos do Sinaes (2005-2008-2011)”, desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UnB, na Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação, com o objetivo de analisar se o uso dos resultados dos cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes, em 2005, 2008 e 2011, está orientado para regular ou induzir a qualidade da educação superior. Afirmando que tenho pleno conhecimento de que, nessa pesquisa será aplicado um questionário com os coordenadores dos cursos de Pedagogia selecionados para o estudo e análise documental. Estou ciente de que os materiais utilizados para a coleta das informações serão destruídos após o registro de dados e de que não é obrigatória minha participação, caso me sinta constrangido(a), antes ou durante a realização do trabalho. Declaro que tenho ciência de que a pesquisadora manterá em caráter confidencial todas as respostas que comprometam minha privacidade e que tenho conhecimento, que caso solicitado, receberei as informações atualizadas durante o estudo, ainda que isto possa afetar a minha vontade de continuar participando da pesquisa. Declaro ainda, ter ciência de que os resultados da pesquisa somente serão divulgados com objetivo acadêmico-científico, mantendo-se sigilo a minha identidade e, se for o caso, meu vínculo institucional. E por estar de pleno acordo com os termos ajustados e mencionados neste documento, assino o presente documento, encaminhado por e-mail, que será retornado com assinatura, na forma *escaneada* para acesso da pesquisadora, ou outra forma.

---

Coordenador (a) do curso

**ANEXO III – Questionário Coordenador do Curso (2005-2008-2011)****IES:****Curso:****Habilitação:****Diploma Conferido:****Área:****Localidade de prova:****Informações Gerais**

O presente instrumento, parte integrante do Sinaes, tem por objetivo coletar informações pertinentes ao curso de graduação selecionado para o Enade. As informações solicitadas contemplam aspectos acadêmicos do curso, do perfilados estudantes e do contexto de inserção socioeconômico-cultural da formação que subsidiarão as análises qualitativas futuras.

**Informações de Preenchimento**

As questões são de múltiplas alternativas e de opinião, marque apenas uma única resposta. Não existem respostas certas ou erradas. Marque aquela alternativa que melhor represente a situação real do curso ou do contexto no qual o curso está inserido.

**Identificação / Perfil do Coordenador do Curso**

1 – Tempo de coordenação do curso:

(A) Menos de um ano

(B) Um ano a dois anos

(C) Dois anos a três anos

(D) Três anos a quatro anos

(E) Mais de quatro anos

2 – Esta é minha primeira experiência como coordenador de curso.

(A) Sim

(B) Não

3 – Maior Titulação

(A) Graduação

(B) Especialização

(C) Mestrado

(D) Doutorado

(E) Pós-Doutorado

4 – Tempo de atividade na IES

(A) Menos de seis meses

(B) Seis meses a um ano

(C) Um ano a cinco anos

(D) Cinco anos a dez anos

(E) Mais de dez anos

5 – Vínculo com a IES

(A) Dedicção Exclusiva

(B) Integral – 40 horas

(C) Parcial – 20 horas

(D) Horista

(E) Outro

6 – Tempo semanal dedicado à coordenação

- (A) Menos de quatro horas
- (B) Entre quatro e oito horas
- (C) Entre oito e doze horas
- (D) Entre doze e vinte horas
- (E) Mais de vinte horas

7 – A instituição oferece estímulos e condições de trabalho para que os docentes desempenhem suas funções

- (A) Sim, plenamente
- (B) Sim, parcialmente
- (C) Não

#### **Instalações para funcionamento do curso**

8 – As condições gerais das instalações físicas de salas de aula, bibliotecas e ambientes de trabalho e estudo para o funcionamento do curso são:

- (A) Precárias
- (B) Boas
- (C) Muito boas
- (D) Excelentes

9 – O número de estudantes em sala de aula, nas disciplinas teóricas do curso, está

- (A) em menos de trinta
- (B) entre 31 e 50
- (C) entre 51 e 70
- (D) entre 71 e 100
- (E) em mais de 100

10 – As condições do acervo da biblioteca que atende aos alunos do curso são:

- (A) Precárias
- (B) Boas
- (C) Muito boas
- (D) Excelentes

11 – As instalações de laboratórios, equipamentos e serviços de apoio específicos ao curso são:

- (A) Precárias
- (B) Boas
- (C) Muito boas
- (D) Excelentes

12 – A disponibilidade de acesso à Internet pelos estudantes para realizar trabalhos acadêmicos e de pesquisa:

- (A) é livre, durante toda a semana
- (B) é livre, num único turno da semana
- (C) é limitada, com flexibilidade de horário
- (D) é limitada, em horários fixos
- (E) não se tem acesso a Internet

#### **Administração Acadêmica**

13 – A organização acadêmico administrativa para o funcionamento do curso é:

- (A) Precária
- (B) Boa
- (C) Muito boa
- (D) Excelente

14 – Os representantes discentes têm participação nas decisões a respeito do curso?

- (A) Sim, sempre
- (B) Sim, na maioria delas
- (C) Sim, em algumas delas
- (D) Nunca

#### **Projeto do Curso**

15 – Os objetivos do curso são adequados ao contexto social e econômico da região:

- (A) Sim, plenamente
- (B) Sim, parcialmente
- (C) Não

16 – Em que medida há oportunidades de trabalho para os egressos do curso:

- (A) Para todos
- (B) Para a maioria deles
- (C) Para alguns deles
- (D) Para pouco deles
- (E) Para nenhum deles

17 – A principal contribuição do curso que coordeno é:

- (A) Fornecer formação teórica
- (B) Ampliar a visão de mundo dos alunos
- (C) Levar o aluno a adquirir competência profissional
- (D) Permitir a obtenção de diploma de curso superior
- (E) Possibilitar a ascensão social do egresso

18 – Competência para atuar eticamente, com responsabilidade social, visando à construção de uma sociedade inclusiva e solidária.

(A)----- (B)----- (C)----- (D)----- (E)

Nenhuma Alta

Contribuição

Contribuição

19 – Competência para organizar, expressar e comunicar o pensamento.

(A)----- (B)----- (C)----- (D)----- (E)

Nenhuma

Alta

Contribuição

Contribuição

20 – Competência para utilizar o raciocínio lógico e produzir análises críticas.

(A)----- (B)----- (C)----- (D)----- (E)

Nenhuma

Alta

Contribuição

Contribuição

21 – Competência para compreender processos, tomada de decisão e solucionar problemas no âmbito da área de atuação.

(A)----- (B)----- (C)----- (D)----- (E)

Nenhuma

Alta

Contribuição

Contribuição

22 – Competência para atuar em equipes multidisciplinares, pluridisciplinares e interdisciplinares.

(A)----- (B)----- (C)----- (D)----- (E)

Nenhuma

Alta

Contribuição

Contribuição

23 – Competência para uma atuação profissional responsável em relação ao meio ambiente.

(A)----- (B)----- (C)----- (D)----- (E)

Nenhuma

Alta

Contribuição

Contribuição

24 – Competência para observar, interpretar e analisar dados e informações.

(A)----- (B)----- (C)----- (D)----- (E)

Nenhuma

Alta

Contribuição

Contribuição

25 – Competência para utilizar procedimentos de metodologia científica e de conhecimentos tecnológicos na atuação profissional.

(A)----- (B)----- (C)----- (D)----- (E)

Nenhuma

Alta

Contribuição

Contribuição

26 – Competência para utilizar recursos de informática necessários para o exercício da profissão.

(A)----- (B)----- (C)----- (D)----- (E)

Nenhuma

Alta

Contribuição

Contribuição

27 – Competência para analisar criticamente a assimilação de novos conceitos e novas tecnologias.

(A)----- (B)----- (C)----- (D)----- (E)

Nenhuma

Contribuição

Alta

Contribuição

### Atividades articuladas ao ensino de graduação

28 – O curso possibilita ao aluno o envolvimento nas atividades de extensão desenvolvidas pela IES:

- (A) Sim, plenamente  
(B) Sim, parcialmente  
(C) Nunca

29 – O curso oferece incentivos à participação dos estudantes em eventos de caráter científico tais como congressos, encontros e seminários:

- (A) Sim, de maneira sistemática e com apoio financeiro  
(B) Sim, de maneira sistemática e sem apoio financeiro  
(C) Sim, de maneira esporádica  
(D) Nunca

30 – Com relação às oportunidades para os alunos desenvolverem atividades de pesquisa, de iniciação científica ou assemelhadas:

- (A) a maioria dos estudantes desenvolve alguma dessas atividades  
(B) cerca da metade dos estudantes desenvolve alguma dessas atividades  
(C) apenas um número reduzido de estudantes desenvolve alguma dessas atividades  
(D) os alunos não desenvolvem atividades dessa natureza

31 – Com relação às oportunidades para os alunos desenvolver em atividades de monitoria e estágio:

- (A) a maioria dos estudantes desenvolve alguma dessas atividades  
(B) cerca da metade dos estudantes desenvolve alguma dessas atividades  
(C) apenas um número reduzido de estudantes desenvolve alguma dessas atividades  
(D) os alunos não desenvolvem atividades dessa natureza

### ATENÇÃO

Em cada uma das questões a seguir (números 32 a 44) deve ser assinalado o ponto, na escala, que melhor expresse sua concordância ou discordância em relação à cada uma das afirmações sobre o curso coordenado por Vossa Senhoria. A alternativa “concordo totalmente” significa que ela exprime exatamente aquilo que ocorre no curso, enquanto que a alternativa discordo totalmente refere-se a uma afirmação totalmente falsa em relação ao seu curso. As afirmações abrangem vários aspectos (práticas pedagógicas, instalações, por exemplo) e não estão agrupados por tema.

32 – A IES contribui para que o aluno possa refletir sobre a realidade social brasileira.

(A)-----	(B)-----	(C)-----	(D)-----	(E)
Concordo	Concordo	Não sei	Discordo	Discordo
Totalmente		responder		Totalmente

33 – O curso está voltado para a formação integral do estudante e sua inserção no mercado profissional.

(A)-----	(B)-----	(C)-----	(D)-----	(E)
Concordo	Concordo	Não sei	Discordo	Discordo
Totalmente		responder	Totalmente	

34 – O curso busca desenvolver plenamente o potencial de aprendizagem do estudante.

(A)-----	(B)-----	(C)-----	(D)-----	(E)
Concordo	Concordo	Não sei	Discordo	Discordo
Totalmente		responder		Totalmente

35 – O curso oferece atividades (ou disciplinas) de nivelamento para alunos ingressantes com defasagem no conteúdo.

(A)-----	(B)-----	(C)-----	(D)-----	(E)
Concordo	Concordo	Não sei	Discordo	Discordo
Totalmente		responder		Totalmente

36 – O projeto pedagógico do curso é constantemente atualizado, buscando explicitar o perfil do profissional que se quer formar.

(A)-----	(B)-----	(C)-----	(D)-----	(E)
Concordo	Concordo	Não sei	Discordo	Discordo
Totalmente		responder		Totalmente

37 – O curso, como um todo, propicia uma sólida formação humanística e uma visão global do contexto social, político, econômico e cultural no qual o estudante está inserido.

(A)-----	(B)-----	(C)-----	(D)-----	(E)
Concordo	Concordo	Não sei	Discordo	Discordo
Totalmente		responder		Totalmente

38 – Os planos de ensino contemplam objetivos, procedimentos de ensino e de avaliação, conteúdo e bibliografia.

(A)-----	(B)-----	(C)-----	(D)-----	(E)
Concordo	Concordo	Não sei	Discordo	Discordo
Totalmente		responder		Totalmente

39 – A maioria dos estudantes está satisfeita com o curso.

(A)-----	(B)-----	(C)-----	(D)-----	(E)
Concordo	Concordo	Não sei	Discordo	Discordo
Totalmente		responder		Totalmente

40 – O método de ensino mais utilizado nas disciplinas é a aula expositiva.

(A)-----	(B)-----	(C)-----	(D)-----	(E)
Concordo	Concordo	Não sei	Discordo	Discordo
Totalmente		responder		Totalmente

41 – Os conteúdos das diferentes disciplinas da grade curricular ainda precisam ser ajustados às diretrizes curriculares.

(A)-----	(B)-----	(C)-----	(D)-----	(E)
Concordo	Concordo	Não sei	Discordo	Discordo
Totalmente		responder		Totalmente

42 – Os estudantes expressam, com frequência, uma grande insatisfação com os conteúdos tratados nas disciplinas.

(A)-----	(B)-----	(C)-----	(D)-----	(E)
Concordo	Concordo	Não sei	Discordo	Discordo
Totalmente		responder		Totalmente

43 – A grade curricular do curso poderia ser modificada e melhorada.

(A)-----	(B)-----	(C)-----	(D)-----	(E)
Concordo	Concordo	Não sei	Discordo	Discordo
Totalmente		responder		Totalmente

44 – A instituição apresenta procedimentos sistemáticos de avaliação institucional, envolvendo todos os segmentos acadêmicos e da comunidade.

(A)-----	(B)-----	(C)-----	(D)-----	(E)
Concordo	Concordo	Não sei	Discordo	Discordo
Totalmente		responder		Totalmente

**ANEXO IV – Questionário socioeconômico do Enade (2005-2008)**

**EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DOS ESTUDANTES QUESTIONÁRIO SOCIOECONÔMICO**

**Ministério da Educação**

Esta pesquisa é parte integrante do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE – e tem por objetivos:

- traçar o perfil dos estudantes, ingressantes ou concluintes, dos cursos de graduação do país;
- conhecer a opinião dos estudantes sobre o ambiente acadêmico em que realizam a sua formação; e
- consolidar informações para promover a melhoria das condições de ensino e dos procedimentos didático-pedagógicos.

Para que essas metas sejam alcançadas, é importante sua participação. Procure responder a esta pesquisa de forma individual, conscienciosa e independente. A veracidade das suas respostas é fundamental.

Em cada questão, marque apenas **uma** resposta, ou seja, aquela que **melhor** corresponda às suas características pessoais, às condições de ensino e aos procedimentos vivenciados por você. Os dados serão tratados estatisticamente e não haverá divulgação de dados individuais. Preencha o cartão apropriado com as suas respostas, utilizando para tanto caneta esferográfica preta. Entregue esse cartão na sala onde você vai realizar a prova, **no dia 06 de novembro**.

Gratos pela sua valiosa contribuição.

01. Qual o seu estado civil?

- (A) Solteiro(a).
- (B) Casado(a).
- (C) Separado(a)/desquitado(a)/divorciado(a).
- (D) Viúvo(a).
- (E) Outro.

02. Quantos irmãos você tem?

- (A) Nenhum.
- (B) Um.
- (C) Dois.
- (D) Três.
- (E) Quatro ou mais.

03. Quantos filhos você tem?

- (A) Nenhum.
- (B) Um.
- (C) Dois.
- (D) Três.
- (E) Quatro ou mais.

04. Como você se considera?

- (A) Branco(a).
- (B) Negro(a).
- (C) Pardo(a) / mulato(a).
- (D) Amarelo(a) (de origem oriental).
- (E) Indígena ou de origem indígena.

05. Com quem você mora atualmente?

- (A) Com os pais e/ou outros parentes.
- (B) Com esposo(a) e/ou filho(s).
- (C) Com amigos (compartilhando despesas ou de favor).
- (D) Com colegas em alojamento universitário.
- (E) Sozinho(a).

06. Qual a faixa de renda mensal da sua família?

- (A) Até 3 salários-mínimos.
- (B) De 3 a 10 salários mínimos.
- (C) De 11 a 20 salários mínimos.
- (D) De 21 a 30 salários mínimos.
- (E) Mais de 30 salários mínimos.

07. Quantos membros de sua família moram com você?

- (A) Nenhum.
- (B) Um ou dois.
- (C) Três ou quatro.
- (D) Cinco ou seis.
- (E) Mais do que seis.

08. Assinale a situação abaixo que melhor descreve seu caso.

- (A) Não trabalho e meus gastos são financiados pela família.
- (B) Trabalho e recebo ajuda da família.
- (C) Trabalho e me sustento.
- (D) Trabalho e contribuo com o sustento da família.
- (E) Trabalho e sou o principal responsável pelo sustento da família.

9. Se você trabalha ou trabalhou, qual é ou foi a carga horária aproximada de sua atividade remunerada (não contar estágio e bolsas de pesquisa)?

- (A) Não exerço / não exerci atividade remunerada.
- (B) Trabalho / trabalhei eventualmente.
- (C) Trabalho / trabalhei até 20 horas semanais.
- (D) Trabalho / trabalhei mais de 20 horas semanais e menos de 40 horas semanais.
- (E) Trabalho / trabalhei em tempo integral – 40 horas semanais ou mais.

10. Que tipo de bolsa de estudos ou financiamento você recebe ou recebeu para custeio das despesas do curso?

- (A) Financiamento Estudantil – FIES.
- (B) Bolsa integral ou parcial (inclusive descontos em mensalidades) oferecida pela própria instituição.
- (C) Bolsa integral ou parcial oferecida por entidades externas.
- (D) Outro(s).
- (E) Nenhum.

11. Qual o grau de escolaridade do seu pai?

- (A) Nenhuma escolaridade.
- (B) Ensino Fundamental: de 1ª a 4ª série.
- (C) Ensino Fundamental: de 5ª a 8ª série.
- (D) Ensino Médio.

(E) Superior.

12. Qual o grau de escolaridade de sua mãe?

- (A) Nenhuma escolaridade.
- (B) Ensino Fundamental: de 1ª a 4ª série.
- (C) Ensino Fundamental: de 5ª a 8ª série.
- (D) Ensino Médio.
- (E) Superior.

13. Em que tipo de escola você cursou o ensino médio?

- (A) Todo em escola pública.
- (B) Todo em escola privada (particular).
- (C) A maior parte do tempo em escola pública.
- (D) A maior parte do tempo em escola privada (particular).
- (E) Metade em escola pública e metade em escola privada (particular).

14. Que tipo de curso de ensino médio você concluiu?

- (A) Comum ou de educação geral, no ensino regular.
- (B) Profissionalizante técnico (eletrônica, contabilidade, agrícola, etc.), no ensino regular.
- (C) Profissionalizante de magistério de 1ª a 4ª série (Curso Normal), no ensino regular.
- (D) Supletivo.
- (E) Outro curso.

15. Como é seu conhecimento de língua inglesa?

- (A) Leio, escrevo e falo bem.
- (B) Leio, escrevo e falo razoavelmente.
- (C) Leio e escrevo, mas não falo.
- (D) Leio, mas não escrevo nem falo.
- (E) Praticamente nulo.

16. Como é seu conhecimento de língua espanhola?

- (A) Leio, escrevo e falo bem.
- (B) Leio, escrevo e falo razoavelmente.
- (C) Leio e escrevo, mas não falo.
- (D) Leio, mas não escrevo nem falo.
- (E) Praticamente nulo.

17. Excetuando-se os livros escolares, quantos livros você leu no presente ano?
- (A) Nenhum. (Passe para a questão 19)
  - (B) No máximo dois.
  - (C) Entre três e cinco.
  - (D) Entre seis e oito.
  - (E) Mais de oito.
18. Quais os tipos de livros que você mais lê?
- (A) Obras literárias de ficção.
  - (B) Obras literárias de não ficção.
  - (C) Livros técnicos.
  - (D) Livros de auto ajuda.
  - (E) Outros.
19. Com que frequência você lê jornal?
- (A) Diariamente.
  - (B) Algumas vezes por semana.
  - (C) Somente aos domingos.
  - (D) Raramente.
  - (E) Nunca. (Passe para a questão 21)
20. Quais os assuntos dos jornais que você mais lê?
- (A) Todos os assuntos.
  - (B) Política e/ou Economia.
  - (C) Cultura e Arte.
  - (D) Esportes.
  - (E) Outros.
21. Que meio você mais utiliza para se manter atualizado(a) sobre os acontecimentos do mundo contemporâneo ?
- (A) Jornais.
  - (B) Revistas.
  - (C) TV.
  - (D) Rádio.
  - (E) Internet.
22. Com que frequência você utiliza a biblioteca de sua instituição?
- (A) A instituição não tem biblioteca.
  - (B) Nunca a utilizo.
  - (C) Utilizo raramente.
  - (D) Utilizo com razoável frequência.
  - (E) Utilizo muito frequentemente.
23. Que fonte(s) você mais utiliza ao realizar as atividades de pesquisa para as disciplinas do curso?
- (A) O acervo da biblioteca da minha instituição.
  - (B) O acervo da biblioteca de outra instituição.
  - (C) Livros e/ou periódicos de minha propriedade.
  - (D) A Internet.
  - (E) Não realizo / realizei pesquisas no meu curso.
24. Quantas horas por semana, aproximadamente, você dedica / dedicou aos estudos, excetuando as horas de aula?
- (A) Nenhuma, apenas assisto às aulas.
  - (B) Uma a duas.
  - (C) Três a cinco.
  - (D) Seis a oito.
  - (E) Mais de oito.
25. Que tipo de atividade acadêmica você desenvolve/desenvolveu, predominantemente, durante o curso, além daquelas obrigatórias?
- (A) Atividades de iniciação científica ou tecnológica.
  - (B) Atividades de monitoria.
  - (C) Atividades em projetos de pesquisa conduzidos por professores da minha instituição.
  - (D) Atividades de extensão promovidas pela instituição.
  - (E) Nenhuma atividade.
26. Você está/esteve envolvido(a) em algum projeto de pesquisa (iniciação científica)?
- (A) Sim, desenvolvo/desenvolvi pesquisa(s) independente(s).
  - (B) Sim, desenvolvo/desenvolvi pesquisa(s) supervisionada(s) por professores.
  - (C) Sim, participo/participei de projetos de professores.
  - (D) Sim, participo/participei de projetos de estudantes da pós-graduação.
  - (E) Não, porque não me interessei/interessei ou não tenho/tive oportunidade.
27. Que entidade promoveu a maior parte dos eventos(congressos, jornadas, seminários, etc.) de que você participa / participou?
- (A) Minha instituição de ensino.
  - (B) Outras instituições de ensino.

(C) Diretórios estudantis ou centros acadêmicos.

(D) Associações científicas ou profissionais da área.

(E) Não participo/participei de eventos.

28. Que atividade(s) extracurricular(es) oferecida(s) pela sua instituição você mais desenvolve ou desenvolveu?

(A) Atividades culturais (palestras, conferências, etc.).

(B) Atividades artísticas (teatro, música, etc.).

(C) Atividades desportivas.

(D) Estudos de línguas estrangeiras.

(E) Nenhuma.

29. Das atividades artístico-culturais listadas abaixo, qual constitui sua preferência para o lazer?

(A) Cinema.

(B) Espetáculos teatrais.

(C) *Shows* musicais e/ou concertos.

(D) Dança.

(E) Nenhuma.

### COMO VOCÊ LIDA COM O MICROCOMPUTADOR?

30. Com que frequência você utiliza microcomputador?

(A) Nunca. (Neste caso, passe para a questão 43)

(B) Raramente.

(C) Às vezes.

(D) Frequentemente.

(E) Sempre.

31. Você tem acesso à Internet?

(A) Sim.

(B) Não.

**Nas questões de 32 a 35 indique onde você utiliza microcomputador.**

32. Em casa?

(A) Sim.

(B) Não.

33. No trabalho?

(A) Sim.

(B) Não.

34. Na instituição de ensino do seu curso?

(A) Sim.

(B) Não.

35. Em outros locais não mencionados?

(A) Sim.

(B) Não.

**Nas questões de 36 a 41 indique para que finalidade você utiliza o microcomputador.**

36. Para entretenimento?

(A) Sim.

(B) Não.

37. Para trabalhos escolares?

(A) Sim.

(B) Não.

38. Para trabalhos profissionais?

(A) Sim.

(B) Não.

39. Para comunicação via e-mail?

(A) Sim.

(B) Não.

40. Para operações bancárias?

(A) Sim.

(B) Não.

41. Para compras eletrônicas?

(A) Sim.

(B) Não.

42. Como você classifica o seu conhecimento de informática?

(A) Muito Bom.

(B) Bom.

(C) Ruim.

(D) Muito Ruim.

**COMO VOCÊ ANALISA AS CONDIÇÕES DA INSTITUIÇÃO ONDE ESTUDA OU ESTÁ CONCLUINDO O CURSO DE GRADUAÇÃO?**

43. Considerando-se apenas as aulas teóricas, qual o número aproximado de estudantes por turma?

- (A) Até 30.
- (B) Entre 31 e 50.
- (C) Entre 51 e 70.
- (D) Entre 71 e 100.
- (E) Mais de 100.

44. Como são as instalações físicas (salas de aula, laboratórios, ambientes de trabalho/estudo) utilizadas no seu curso?

- (A) Amplas, arejadas, bem iluminadas e com mobiliário adequado.
- (B) Arejadas, bem iluminadas e com mobiliário satisfatório, embora pequenas em relação ao número de estudantes.
- (C) Bem iluminadas e com mobiliário satisfatório, embora sejam mal ventiladas e pequenas em relação ao número de estudantes.
- (D) Mal ventiladas, mal iluminadas, pequenas em relação ao número de estudantes e com mobiliário razoavelmente satisfatório.
- (E) Mal arejadas, mal iluminadas, com mobiliário inadequado e pequenas em relação ao número de estudantes.

**Nas questões de 45 a 47, indique como você considera as aulas práticas em relação aos aspectos mencionados.**

45. O espaço pedagógico é adequado ao número de estudantes?

- (A) Sim, em todas elas.
- (B) Sim, na maior parte delas.
- (C) Sim, mas apenas na metade delas.
- (D) Sim, mas em menos da metade delas.
- (E) Não, em nenhuma.

46. O material de consumo oferecido é suficiente para o número de estudantes?

- (A) Sim, em todas elas.
- (B) Sim, na maior parte delas.
- (C) Sim, mas apenas na metade delas.
- (D) Sim, mas em menos da metade delas.
- (E) Não, em nenhuma.

47. Os equipamentos disponíveis são suficientes para o número de estudantes?

- (A) Sim, em todas elas.
- (B) Sim, na maior parte delas.
- (C) Sim, mas apenas na metade delas.
- (D) Sim, mas em menos da metade delas.
- (E) Não, em nenhuma.

48. Como são os equipamentos de laboratório utilizados no seu curso?

- (A) Atualizados e bem conservados.
- (B) Atualizados, mas mal conservados.
- (C) Desatualizados, mas bem conservados.
- (D) Desatualizados e mal conservados.
- (E) Não há laboratório no meu curso.

49. Como a sua instituição viabiliza o acesso dos estudantes de graduação aos microcomputadores, para atender às necessidades do curso?

- (A) Plenamente.
- (B) De forma limitada.
- (C) Não viabiliza para os estudantes do meu curso.
- (D) Não viabiliza para nenhum estudante.
- (E) O curso não necessita de microcomputadores.

50. Como você avalia o acervo da biblioteca, quanto à atualização, face às necessidades curriculares do seu curso?

- (A) É atualizado.
- (B) É medianamente atualizado.
- (C) É pouco atualizado.
- (D) É desatualizado.
- (E) Não sei responder.

51. Com relação aos livros mais usados no curso, o número de exemplares disponíveis na biblioteca atende ao alunado?

- (A) Atende plenamente.
- (B) Atende razoavelmente.
- (C) Atende precariamente.
- (D) Não atende.
- (E) Não sei responder.

52. Como você avalia o acervo de periódicos científicos/acadêmicos disponíveis na biblioteca, quanto à atualização?

- (A) É atualizado.
- (B) É medianamente atualizado.
- (C) É desatualizado.

(D) Não existe acervo de periódicos especializados.

(E) Não sei responder.

53. A biblioteca de sua instituição oferece serviço de empréstimo de livros?

(A) Sim, para todo o acervo.

(B) Sim, mas apenas para obras de caráter didático.

(C) Sim, mas apenas para obras de interesse geral.

(D) Não há empréstimo.

(E) Não sei responder.

54. Como é o serviço de pesquisa bibliográfica oferecido?

(A) Utiliza apenas processos manuais.

(B) Dispõe de sistema informatizado local.

(C) Dispõe de sistema informatizado local e de acesso

à rede nacional de bibliotecas.

(D) Dispõe de sistema informatizado local e de acesso

às redes nacional e internacional de bibliotecas.

(E) Não sei responder.

**Nas questões 55 e 56, avalie as condições da biblioteca em relação aos aspectos mencionados.**

55. Horário de funcionamento que atenda às suas necessidades.

(A) Plenamente adequado.

(B) Adequado.

(C) Pouco adequado.

(D) Inadequado.

(E) Não sei responder.

56. Instalações para leitura e estudo.

(A) Plenamente adequadas.

(B) Adequadas.

(C) Pouco adequadas.

(D) Inadequadas.

(E) Não sei responder.

**COMO VOCÊ AVALIA O TRABALHO DOS DOCENTES E O CURRÍCULO DO SEU CURSO DE GRADUAÇÃO?**

**Nas questões 57 e 58, indique se você percebe que a concepção do seu curso articula o conhecimento da área (teorias, procedimentos, técnicas, instrumentos, etc.) com os aspectos especificados.**

57. Aspectos sociais, políticos e culturais da realidade brasileira.

(A) Sim, em todas as atividades do curso.

(B) Sim, no ensino de várias disciplinas.

(C) Sim, mas apenas no ensino de algumas disciplinas.

(D) Não.

(E) Não sei informar.

58. Temas gerais e situações do cotidiano.

(A) Sim, em todas as atividades do curso.

(B) Sim, no ensino de várias disciplinas.

(C) Sim, mas apenas no ensino de algumas disciplinas.

(D) Não.

(E) Não sei informar.

**Nas questões de 59 a 66, responda em que medida a sua instituição contribui/contribuiu para que, ao longo do seu curso de graduação, você possa/pudesse refletir sobre a realidade social brasileira, nos aspectos relacionados.**

59. Analfabetismo.

(A) Contribui / contribuiu amplamente.

(B) Contribui / contribuiu parcialmente.

(C) Contribui / contribuiu muito pouco.

(D) Não contribui / contribuiu de forma alguma.

(E) Não sei informar.

60. Desigualdades econômicas e sociais.

(A) Contribui / contribuiu amplamente.

(B) Contribui / contribuiu parcialmente.

(C) Contribui / contribuiu muito pouco.

(D) Não contribui / contribuiu de forma alguma.

(E) Não sei informar.

61. Desemprego.

(A) Contribui / contribuiu amplamente.

(B) Contribui / contribuiu parcialmente.

(C) Contribui / contribuiu muito pouco.

(D) Não contribui / contribuiu de forma alguma.

(E) Não sei informar.

62. Habitação.

(A) Contribui / contribuiu amplamente.

(B) Contribui / contribuiu parcialmente.

(C) Contribui / contribuiu muito pouco.

(D) Não contribui / contribuiu de forma alguma.

(E) Não sei informar.

63. Discriminação em relação a cor, gênero e minorias.

(A) Contribui / contribuiu amplamente.

(B) Contribui / contribuiu parcialmente.

(C) Contribui / contribuiu muito pouco.

(D) Não contribui / contribuiu de forma alguma.

(E) Não sei informar.

64. Diversidades e especificidades regionais.

(A) Contribui / contribuiu amplamente.

(B) Contribui / contribuiu parcialmente.

(C) Contribui / contribuiu muito pouco.

(D) Não contribui / contribuiu de forma alguma.

(E) Não sei informar.

65. Segurança e criminalidade.

(A) Contribui / contribuiu amplamente.

(B) Contribui / contribuiu parcialmente.

(C) Contribui / contribuiu muito pouco.

(D) Não contribui / contribuiu de forma alguma.

(E) Não sei informar.

66. Exploração do trabalho infantil e (ou) adulto.

(A) Contribui / contribuiu amplamente.

(B) Contribui / contribuiu parcialmente.

(C) Contribui / contribuiu muito pouco.

(D) Não contribui / não contribuiu de forma alguma.

(E) Não sei informar.

**Nas questões 67 e 68, responda se o curso oferece/ofereceu oportunidade de vivenciar os aspectos relacionados a seguir, e em qual situação.**

67. Conhecimento de ações comunitárias.

(A) Sim, em programa de extensão.

(B) Sim, em várias disciplinas.

(C) Sim, em algumas disciplinas.

(D) Sim, em atividade de pesquisa (iniciação científica).

(E) Não, o curso não oferece / ofereceu oportunidade.

68. Atuação em iniciativas e programas comunitários.

(A) Sim, em programa de extensão.

(B) Sim, em várias disciplinas.

(C) Sim, em algumas disciplinas.

(D) Sim, em atividade de pesquisa (iniciação científica).

(E) Não, o curso não oferece / ofereceu oportunidade.

69. Como você avalia o currículo do seu curso?

(A) É bem integrado, havendo clara vinculação entre as disciplinas.

(B) É relativamente integrado, já que as disciplinas se vinculam apenas por blocos ou áreas de conhecimento afins.

(C) É pouco integrado, já que poucas disciplinas se interligam.

(D) Não apresenta integração alguma entre as disciplinas.

(E) Não sei dizer.

70. Ao iniciarem os trabalhos em cada disciplina, os docentes discutem o plano de ensino com os estudantes?

(A) Sim, todos.

(B) Sim, a maior parte.

(C) Sim, mas apenas cerca da metade.

(D) Sim, mas menos da metade.

(E) Nenhum discute. (Neste caso, passe para a questão 73)

71. Os planos de ensino contêm todos os seguintes aspectos: objetivos, procedimentos de ensino e de avaliação, conteúdos e bibliografia da disciplina?

(A) Sim, todos contêm.

(B) Sim, a maior parte contém.

(C) Sim, mas apenas cerca da metade contém.

- (D) Sim, mas apenas menos da metade contém.  
 (E) Não, nenhum contém.

72. Em que medida as orientações contidas nos planos de ensino são relevantes para os estudantes no desenvolvimento do curso?

- (A) São altamente relevantes.  
 (B) São relevantes.  
 (C) São medianamente relevantes.  
 (D) São de pouca relevância.  
 (E) Não são relevantes.

73. Que técnica de ensino a maioria dos professores tem utilizado, predominantemente?

- (A) Aulas expositivas (preleção).  
 (B) Aulas expositivas, com participação dos estudantes.  
 (C) Aulas práticas.  
 (D) Trabalhos de grupo, desenvolvidos em sala de aula.  
 (E) Outra.

74. Você é/foi solicitado(a) a realizar atividades de pesquisa como estratégia de aprendizagem?

- (A) Sim, em todas as disciplinas.  
 (B) Sim, na maior parte das disciplinas.  
 (C) Sim, mas apenas em metade das disciplinas.  
 (D) Sim, mas em menos de metade das disciplinas.  
 (E) Não, em nenhuma disciplina.

75. Como você avalia os procedimentos de ensino adotados pela maioria dos professores, quanto à adequação aos objetivos do curso?

- (A) Bastante adequados.  
 (B) Adequados.  
 (C) Parcialmente adequados.  
 (D) Pouco adequados.  
 (E) Inadequados.

76. Que tipo de material, dentre os abaixo relacionados, é/foi mais utilizado por indicação de seus professores durante o curso?

- (A) Livros-texto e/ou manuais.  
 (B) Apostilas e resumos.

- (C) Cópias de trechos ou capítulos de livros.  
 (D) Artigos de periódicos especializados.  
 (E) Anotações manuais e cadernos de notas.

**Nas questões 77 e 78, indique como você caracteriza o uso dos recursos especificados, nas atividades de ensino-aprendizagem do curso.**

77. Recursos audiovisuais.

- (A) Amplo e adequado.  
 (B) Amplo, mas inadequado.  
 (C) Restrito, mas adequado.  
 (D) Restrito e inadequado.  
 (E) A minha escola não dispõe desses recursos / meios.

78. Meios de tecnologia educacional com base na informática.

- (A) Amplo e adequado.  
 (B) Amplo, mas inadequado.  
 (C) Restrito, mas adequado.  
 (D) Restrito e inadequado.  
 (E) A minha escola não dispõe desses recursos / meios.

79. Que instrumentos de avaliação a maioria dos seus professores adota predominantemente?

- (A) Provas escritas discursivas.  
 (B) Testes objetivos.  
 (C) Trabalhos de grupo.  
 (D) Trabalhos individuais.  
 (E) Provas práticas.

80. Como é a disponibilidade dos professores do curso, na instituição, para orientação extraclasse?

- (A) Todos têm disponibilidade.  
 (B) A maioria tem disponibilidade.  
 (C) Cerca da metade tem disponibilidade.  
 (D) Menos da metade tem disponibilidade.  
 (E) Nenhum tem disponibilidade.

81. Seus professores têm demonstrado domínio atualizado das disciplinas ministradas?

- (A) Sim, todos.  
 (B) Sim, a maior parte deles.  
 (C) Sim, mas apenas metade deles.

- (D) Sim, mas menos da metade deles.  
 (E) Não, nenhum deles.

**Nas questões de 82 a 84, responda se o seu curso oferece, além das atividades teóricas e práticas, os programas indicados.**

82. Iniciação científica.  
 (A) Sim, com aproveitamento regulamentar de conhecimentos para a integralização curricular.  
 (B) Sim, com aproveitamento de conhecimentos para a integralização curricular, mas sem regulamentação.  
 (C) Sim, mas sem aproveitamento de conhecimentos para a integralização curricular.  
 (D) Não oferece.  
 (E) Não sei informar.

83. Extensão.  
 (A) Sim, com aproveitamento regulamentar de conhecimentos para a integralização curricular.  
 (B) Sim, com aproveitamento de conhecimentos para a integralização curricular, mas sem regulamentação.  
 (C) Sim, mas sem aproveitamento de conhecimentos para a integralização curricular.  
 (D) Não oferece.  
 (E) Não sei informar.

84. Monitoria.  
 (A) Sim, com aproveitamento regulamentar de conhecimentos para a integralização curricular.  
 (B) Sim, com aproveitamento de conhecimentos para a integralização curricular, mas sem regulamentação.  
 (C) Sim, mas sem aproveitamento de conhecimentos para a integralização curricular.  
 (D) Não oferece.  
 (E) Não sei informar.

**Nas questões de 85 a 87, indique qual a contribuição dos programas relacionados para sua formação.**

85. Iniciação científica.  
 (A) Ampla.  
 (B) Parcial.  
 (C) Restrita.  
 (D) Nenhuma.  
 (E) Não participei desse tipo de programa.

86. Extensão.  
 (A) Ampla.  
 (B) Parcial.  
 (C) Restrita.  
 (D) Nenhuma.  
 (E) Não participei desse tipo de programa.

87. Monitoria.  
 (A) Ampla.  
 (B) Parcial.  
 (C) Restrita.  
 (D) Nenhuma.  
 (E) Não participei desse tipo de programa.

**Nas questões de 88 a 90, caracterize, de maneira geral, a avaliação dos programas de que você participa / participou, quanto aos procedimentos e critérios adotados.**

88. Iniciação científica.  
 (A) É / foi sistemática e plenamente adequada em seus critérios.  
 (B) Não é / não foi sistemática, porém é / era adequada em seus critérios.  
 (C) É / foi sistemática, mas não é / era adequada em seus critérios.  
 (D) Não é / não foi sistemática, nem adequada em seus critérios.  
 (E) Não há / não houve avaliação.

89. Extensão.  
 (A) É / foi sistemática e plenamente adequada em seus critérios.  
 (B) Não é / não foi sistemática, porém é / era adequada em seus critérios.  
 (C) É / foi sistemática, mas não é / era adequada em seus critérios.  
 (D) Não é / não foi sistemática, nem adequada em seus critérios.  
 (E) Não há / não houve avaliação.

90. Monitoria.

- (A) É / foi sistemática e plenamente adequada em seus critérios.
- (B) Não é / não foi sistemática, porém é / era adequada em seus critérios.
- (C) É / foi sistemática, mas não é / era adequada em seus critérios.
- (D) Não é / não foi sistemática, nem adequada em seus critérios.
- (E) Não há / não houve avaliação.

91. Seu curso apoia a participação dos estudantes em eventos de caráter científico (congressos, encontros, seminários, etc.)?

- (A) Sim, sem restrições, com recurso financeiro e dispensa de presença às aulas para os(as) que participam.
- (B) Sim, com dispensa de presença às aulas para os(as) que participam, mas com recurso financeiro somente para os(as) que apresentam trabalho.
- (C) Sim, mas apenas com dispensa de presença às aulas para os(as) que participam.
- (D) Sim, mas apenas quando a participação se dá por iniciativa da própria IES.
- (E) Não apoia de modo algum.

### **QUAIS AS MAIORES CONTRIBUIÇÕES DO CURSO?**

92. Como você avalia o nível de exigência do curso?

- (A) Deveria exigir / ter exigido muito mais de mim.
- (B) Deveria exigir / ter exigido um pouco mais de mim.
- (C) Exige / exigiu de mim na medida certa.
- (D) Deveria exigir / ter exigido um pouco menos de mim.
- (E) Deveria exigir / ter exigido muito menos de mim.

93. Qual você considera a principal contribuição do curso?

- (A) A obtenção de diploma de nível superior.
- (B) A aquisição de cultura geral.
- (C) A aquisição de formação profissional.
- (D) A aquisição de formação teórica.
- (E) Melhores perspectivas de ganhos materiais.

**Nas questões de 94 a 103, indique em que medida o conjunto de disciplinas do curso contribui / contribuiu para você desenvolver as competências relacionadas abaixo.**

94. Atuação ética, com responsabilidade social, para a construção de uma sociedade incluyente e solidária.

- (A) Contribui / contribuiu amplamente.
- (B) Contribui / contribuiu parcialmente.
- (C) Contribui / contribuiu muito pouco.
- (D) Não contribui / não contribuiu de forma alguma.
- (E) Não considero que desenvolva tal competência.

95. Organização, expressão e comunicação do pensamento.

- (A) Contribui / contribuiu amplamente.
- (B) Contribui / contribuiu parcialmente.
- (C) Contribui / contribuiu muito pouco.
- (D) Não contribui / não contribuiu de forma alguma.
- (E) Não considero que desenvolva tal competência.

96. Raciocínio lógico e análise crítica.

- (A) Contribui / contribuiu amplamente.
- (B) Contribui / contribuiu parcialmente.
- (C) Contribui / contribuiu muito pouco.
- (D) Não contribui / não contribuiu de forma alguma.
- (E) Não considero que desenvolva tal competência.

97. Compreensão de processos, tomada de decisão e resolução de problemas no âmbito de sua área de atuação.

- (A) Contribui / contribuiu amplamente.
- (B) Contribui / contribuiu parcialmente.
- (C) Contribui / contribuiu muito pouco.
- (D) Não contribui / não contribuiu de forma alguma.
- (E) Não considero que desenvolva tal competência.

98. Atuação em equipes multi, pluri e interdisciplinares.

- (A) Contribui / contribuiu amplamente.
- (B) Contribui / contribuiu parcialmente.
- (C) Contribui / contribuiu muito pouco.
- (D) Não contribui / não contribuiu de forma alguma.
- (E) Não considero que desenvolva tal competência.

99. Atuação profissional responsável em relação ao meio ambiente.

- (A) Contribui / contribuiu amplamente.
- (B) Contribui / contribuiu parcialmente.
- (C) Contribui / contribuiu muito pouco.
- (D) Não contribui / não contribuiu de forma alguma.
- (E) Não considero que desenvolva tal competência.

100. Observação, interpretação e análise de dados e informações.

- (A) Contribui / contribuiu amplamente.
- (B) Contribui / contribuiu parcialmente.
- (C) Contribui / contribuiu muito pouco.
- (D) Não contribui / não contribuiu de forma alguma.
- (E) Não considero que desenvolva tal competência.

101. Utilização de procedimentos de metodologia científica e de conhecimentos tecnológicos para a prática da profissão.

- (A) Contribui / contribuiu amplamente.
- (B) Contribui / contribuiu parcialmente.
- (C) Contribui / contribuiu muito pouco.
- (D) Não contribui / não contribuiu de forma alguma.
- (E) Não considero que desenvolva tal competência.

102. Utilização de recursos de informática necessários para o exercício profissional.

- (A) Contribui / contribuiu amplamente.
- (B) Contribui / contribuiu parcialmente.
- (C) Contribui / contribuiu muito pouco.
- (D) Não contribui / não contribuiu de forma alguma.
- (E) Não considero que desenvolva tal competência.

103. Assimilação crítica de novos conceitos científicos e de novas tecnologias.

- (A) Contribui / contribuiu amplamente.
- (B) Contribui / contribuiu parcialmente.
- (C) Contribui / contribuiu muito pouco.
- (D) Não contribui / não contribuiu de forma alguma.
- (E) Não considero que desenvolva tal competência.

104. Qual o período em que você está matriculado(a)?

- (A) Diurno (Integral).
- (B) Diurno (Matutino).
- (C) Diurno (Vespertino).
- (D) Noturno.
- (E) Diurno e Noturno.

105. Assinale, dentre as alternativas abaixo, aquela que melhor expressa sua perspectiva profissional futura.

- (A) Já tenho trabalho na área e pretendo continuar nele.
- (B) Trabalho em outra área, mas pretendo buscar uma atividade na minha área de graduação.
- (C) Vou me dedicar à atividade acadêmica e buscar um curso de pós-graduação.
- (D) Vou prestar concurso para atividade em empresa pública.
- (E) Pretendo trabalhar em empresa privada.
- (E) Ainda não me decidi.

#### QUESTÕES PARA AS LICENCIATURAS

**Obs.: As questões a seguir deverão ser respondidas apenas pelos estudantes das Licenciaturas e de Pedagogia.**

106. Você quer ser professor(a)?

- (A) Sim.
- (B) Não.
- (C) Ainda não me decidi.

107. Você já teve experiência no magistério?

- (A) Sim.
- (B) Não.

108. Se a sua resposta, na questão 107, foi afirmativa, onde você atua / atuou como professor(a)?

- (A) Ensino regular em escola pública.
- (B) Ensino regular em escola privada.

- (C) Ensino supletivo.
- (D) Ensino técnico
- (E) Cursinho.
- (F) Outra modalidade.

109. Qual foi a principal razão que levou você a escolher licenciatura? (Escolha apenas a razão principal.)

- (A) Porque quero ser professor(a).
- (B) Para ter uma outra opção se não conseguir exercer outro tipo de atividade.
- (C) Por influência da família.
- (D) Porque tive um(a) bom(boa) professor(a) que me serviu de modelo.
- (E) Eu não quero ser professor(a).
- (F) É o único curso próximo da minha residência.

110. O seu curso oferece / ofereceu um conjunto de competências que vão facilitar sua tarefa de professor(a)?

- (A) Sim.
- (B) Não.
- (C) Não sei responder.

**ANEXO V – Questionário do Estudante do Enade (2011)**

01) Qual o seu estado civil?

- A) Solteiro(a).
- B) Casado(a).
- C) Separado(a)/desquitado/divorciado.
- D) Viúvo(a).
- E) Outro.

02) Como você se considera?

- A) Branco(a).
- B) Negro(a).
- C) Pardo(a)/mulato(a).
- D) Amarelo(a) (de origem oriental).
- E) Indígena ou de origem indígena.

03) Onde e como você mora atualmente?

- A) Em casa ou apartamento, sozinho.
- B) Em casa ou apartamento, com pais e/ou parentes.
- C) Em casa ou apartamento, com cônjuge e/ou filhos.
- D) Em casa ou apartamento, com outras pessoas (incluindo república).
- E) Em alojamento universitário da própria instituição de ensino.
- F) Em outros tipos de habitação individual ou coletiva (hotel, hospedaria, pensionato, etc.).

04) Quantas pessoas, da sua família, moram com você na mesma casa?

*(Contando com seus pais, irmãos, cônjuge, filhos ou outros parentes que moram na mesma casa com você).*

- A) Nenhuma.
- B) Uma.
- C) Duas.
- D) Três.
- E) Quatro.
- F) Cinco.
- G) Seis.
- H) Mais de seis.

05) Somando a sua renda com a renda dos familiares que moram com você, quanto é, aproximadamente, a renda familiar? *(Considere a renda de todos os seus familiares que moram na sua casa com você).*

- A) Nenhuma.
- B) Até 1,5 salário mínimo (até R\$ 817,50).
- C) Acima de 1,5 até 3 salários mínimos (R\$ 817,51 a R\$ 1.635,00).
- D) Acima de 3 até 4,5 salários mínimos (R\$ 1.635,01 a R\$ 2.452,50).
- E) Acima de 4,5 até 6 salários mínimos (R\$ 2.452,01 a R\$ 3.270,00).
- F) Acima de 6 até 10 salários mínimos (R\$ 3.270,01 a R\$ 5.450,00).
- G) Acima de 10 até 30 salários mínimos (R\$ 5.450,01 a R\$ 16.350,00).
- H) Acima de 30 salários mínimos (mais de R\$ 16.350,01).

06) Assinale a situação abaixo que melhor descreve seu caso (incluindo bolsa).

- A) Não tenho renda e meus gastos são financiados pela minha família ou por outras pessoas.
- B) Tenho renda, mas recebo ajuda da família ou de outras pessoas para financiar meus gastos.
- C) Tenho renda e me sustento totalmente.
- D) Tenho renda, me sustento e contribuo com o sustento da família.
- E) Tenho renda, me sustento e sou o principal responsável pelo sustento da família.

07) Indique a resposta que melhor descreve sua atual situação de trabalho. (Não contar estágio, bolsas de pesquisa ou monitoria).

- A) Não estou trabalhando.

- B) Trabalho eventualmente.
- C) Trabalho até 20 horas semanais.
- D) Trabalho mais de 20 horas semanais e menos de 40 horas semanais.
- E) Trabalho em tempo integral – 40 horas semanais ou mais.

08) Durante o curso de graduação (responder somente no caso de ser concluinte):

- A) Não fiz nenhum tipo de estágio.
- B) Fiz ou faço somente estágio obrigatório.
- C) Fiz ou faço somente estágio não obrigatório.
- D) Fiz ou faço estágio obrigatório e não obrigatório.

09) Você recebe ou recebeu algum tipo de bolsa de estudos ou financiamento para custear as mensalidades do curso?

- A) Sim.
- B) Não se aplica – meu curso é gratuito (Passe para a pergunta 11).
- C) Não (Passe para a pergunta 11).

10) Que tipo de bolsa de estudos ou financiamento você recebe ou recebeu para custear as mensalidades do curso?

- A) ProUni integral.
- B) ProUni parcial.
- C) FIES.
- D) ProUni Parcial e FIES.
- E) Outro tipo de bolsa oferecido por governo estadual, distrital ou municipal.
- F) Bolsa integral ou parcial oferecida pela própria instituição de ensino.
- G) Bolsa integral ou parcial oferecida por outra entidade (empresa, ONG, etc.).
- H) Financiamento oferecido pela própria instituição de ensino.
- I) Financiamento oferecido por outra entidade (banco privado, etc.).
- J) Mais de um dos tipos de bolsa ou financiamento citados.

11) Você recebe ou recebeu alguma bolsa ou auxílio (exceto para cobrir mensalidades)?

- A) Sim, bolsa permanência do ProUni.
- B) Sim, bolsa da própria instituição de ensino.
- C) Sim, outro tipo de bolsa oferecido por órgão governamental.
- D) Sim, outro tipo de bolsa oferecido por órgão não governamental.
- E) Não.

12) Seu ingresso no curso de graduação se deu por meio de políticas de ação afirmativa?

- A) Não.
- B) Sim, por critério étnico-racial (negros, pardos e indígenas).
- C) Sim, por critério de renda.
- D) Sim, por ter estudado em escola pública ou particular com bolsa de estudos.
- E) Sim, por sistema que combina dois ou mais critérios anteriores.
- F) Sim, por sistema diferente dos anteriores.

13) Até que nível seu pai estudou?

- A) Nenhuma escolaridade.
- B) Ensino fundamental: 1º ao 5º ano (antiga 1ª à 4ª série).
- C) Ensino fundamental: 6º ao 9º ano (antiga 5ª à 8ª série).
- D) Ensino médio.
- E) Ensino superior.
- F) Pós-graduação.

14) Até que nível de ensino sua mãe estudou?

- A) Nenhuma escolaridade.

- B) Ensino fundamental: 1º ao 5º ano (antiga 1ª à 4ª série).
- C) Ensino fundamental: 6º ao 9º ano (antiga 5ª à 8ª série).
- D) Ensino médio.
- E) Ensino superior.
- F) Pós-graduação.

15) Em que unidade da federação você concluiu o ensino médio?

AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF
ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA
PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO
RR	RS	SC	SE	SP	TO	Exterior

16) Você mudou de cidade, estado ou país para realizar este curso?

- A) Não.
- B) Sim, mudei de uma cidade para outra, dentro do mesmo estado.
- C) Sim, mudei de estado.
- D) Sim, mudei de país.

17) Em que tipo de escola você cursou o ensino médio?

- A) Todo em escola pública.
- B) Todo em escola privada (particular).
- C) A maior parte em escola pública.
- D) A maior parte em escola privada(particular).
- E) Metade em escola pública e metade em escola privada (particular).

18) Que tipo de curso de ensino médio você concluiu?

- A) Ensino médio tradicional.
- B) Profissionalizante técnico (eletrônica, contabilidade, agrícola, etc.).
- C) Profissionalizante magistério (Curso Normal).
- D) Educação de Jovens e Adultos – EJA /Supletivo.
- E) Outro.

19) Excetuando-se os livros indicados na bibliografia do seu curso, quantos livros você leu este ano?

- A) Nenhum.
- B) Um ou dois.
- C) Entre três e cinco.
- D) Entre seis e oito.
- E) Mais de oito.

20) Quantas horas por semana, aproximadamente, você dedica aos estudos, excetuando as horas de aula?

- A) Nenhuma, apenas assisto às aulas.
- B) Uma a três.
- C) Quatro a sete.
- D) Oito a doze.
- E) Mais de doze.

21) Até o momento, qual turno concentrou a maior parte das disciplinas do seu curso?

- A) Diurno (integral).
- B) Diurno (matutino).
- C) Diurno (vespertino).
- D) Noturno.
- E) Não há concentração em um turno.

22) As condições gerais das instalações físicas de salas de aula, bibliotecas e ambientes de trabalho e estudo para o funcionamento do curso são adequadas?

*(Se for estudante de EAD – Educação a distância, considere as condições do polo de apoio presencial e/ou sede).*

- A) Sim, todas.
- B) Sim, a maior parte.
- C) Somente algumas.
- D) Nenhuma.

23) As salas de aula são adequadas à quantidade de estudantes? *(Se for estudante de EAD – Educação a distância, considere as condições do polo de apoio presencial e/ou sede).*

- A) Sim, todas.
- B) Sim, a maior parte.
- C) Somente algumas.
- D) Nenhuma.

24) As instalações de laboratórios, os equipamentos, os materiais e os serviços de apoio específicos do curso são adequados? *(Se for estudante de EAD – Educação a distância, considere as condições do polo de apoio presencial e/ou sede).*

- A) Sim, todos.
- B) Sim, a maior parte.
- C) Somente alguns.
- D) Nenhum.

25) Os ambientes para aulas práticas específicas do curso são adequados à quantidade de estudantes? *(Se for estudante de EAD – Educação a distância, considere as condições do polo de apoio presencial e/ou sede).*

- A) Sim, todos.
- B) Sim, a maior parte.
- C) Somente alguns.
- D) Nenhum.

26) Os equipamentos e/ou materiais disponíveis nos ambientes para aulas práticas são suficientes para o número de estudantes? *(Se for estudante de EAD – Educação a distância, considere as condições do polo de apoio presencial e/ou sede).*

- A) Sim, todos.
- B) Sim, a maior parte.
- C) Somente alguns.
- D) Nenhum.

27) Como a sua instituição viabiliza o acesso dos estudantes de graduação à Internet para atender às necessidades do curso?

- A) Plenamente.
- B) Parcialmente.
- C) Não viabiliza para os estudantes do meu curso.
- D) Não viabiliza para nenhum estudante.

28) Como você caracteriza o uso de recursos audiovisuais e tecnológicos no seu curso?

- A) Amplo e adequado.
- B) Amplo, mas inadequado.
- C) Restrito, mas adequado.
- D) Restrito e inadequado.
- E) A minha instituição não dispõe desses recursos /meios.

29) Com que frequência você normalmente utiliza a biblioteca de sua instituição? *(Se for estudante de EAD – Educação a distância, considere as condições do polo de apoio presencial e/ou sede).*

- A) Diariamente.
- B) Entre duas e quatro vezes por semana.
- C) Uma vez por semana.
- D) Uma vez a cada 15 dias.
- E) Somente em época de provas e/ou trabalhos.
- F) Nunca a utilizo.
- G) A instituição não tem biblioteca.

30) Dentre as vezes em que precisou utilizar o acervo da biblioteca, você conseguiu ter acesso ao material? *(Se for estudante de EAD – Educação a distância, considere as condições do polo de apoio presencial e/ou sede).*

- A) Sim, todas as vezes.
- B) Sim, a maior parte das vezes.
- C) Somente algumas vezes.
- D) Nunca.

31) Como você avalia o acervo da biblioteca, quanto à atualização, em face das necessidades curriculares do seu curso?

- A) É atualizado.
- B) É parcialmente atualizado.
- C) É pouco atualizado.
- D) É desatualizado.

32) Como você avalia o acervo de periódicos científicos / acadêmicos disponíveis na biblioteca quanto à atualização?

- A) É atualizado.
- B) É parcialmente atualizado.
- C) É desatualizado.
- D) Não existe acervo de periódicos especializados.
- E) Não sei responder.

33) O horário de funcionamento da biblioteca atende às suas necessidades? *(Se for estudante de EAD – Educação a distância, considere as condições do polo de apoio presencial e/ou sede).*

- A) Plenamente.
- B) Parcialmente.
- C) Não atende.

34) Na maioria das vezes, os planos de ensino apresentados pelos professores contêm os seguintes aspectos: objetivos, metodologias de ensino e critérios de avaliação, conteúdos e bibliografia da disciplina?

- A) Sim, todos os aspectos.
- B) Sim, a maior parte dos aspectos.
- C) Somente alguns aspectos.
- D) Nenhum dos aspectos.
- E) Não sei responder.

35) Os conteúdos trabalhados pela maioria dos professores são coerentes com os que foram apresentados nos respectivos planos de ensino?

- A) Sim.
- B) Sim, somente em parte.
- C) Nenhum.
- D) Não sei responder.

- 36) Os professores solicitam em suas disciplinas a realização de atividades de pesquisa?
- A) Sim, todos os professores.
  - B) Sim, a maior parte.
  - C) Somente alguns.
  - D) Nenhum.
- 37) Os professores indicam como material de estudo a utilização de livros-texto?
- A) Sim, todos os professores.
  - B) Sim, a maior parte.
  - C) Somente alguns.
  - D) Nenhum.
- 38) Os professores indicam como material de estudo a utilização de artigos de periódicos especializados (artigos científicos)?
- A) Sim, todos os professores.
  - B) Sim, a maior parte.
  - C) Somente alguns.
  - D) Nenhum.
- 39) Os professores indicam a utilização em suas disciplinas de manuais ou materiais elaborados pelos docentes?
- A) Sim, todos os professores.
  - B) Sim, a maior parte.
  - C) Somente alguns.
  - D) Nenhum.
- 40) As disciplinas do curso exigem domínio de língua estrangeira?
- A) Sim, em todas as disciplinas.
  - B) Sim, na maior parte das disciplinas.
  - C) Sim, somente em algumas disciplinas.
  - D) Não, nenhuma disciplina exige.
- 41) Os professores têm disponibilidade para atendimento fora do período de aula?
- A) Sim, todos os professores.
  - B) Sim, a maior parte.
  - C) Somente alguns.
  - D) Nenhum.
- 42) Os professores demonstram domínio do conteúdo das disciplinas?
- A) Sim, todos os professores.
  - B) Sim, a maior parte.
  - C) Somente alguns.
  - D) Nenhum.
- 43) O curso contextualiza o conhecimento da área (teorias, procedimentos, técnicas, instrumentos, etc.) com os temas gerais e situações do cotidiano da realidade brasileira?
- A) Sim, em todas as disciplinas.
  - B) Sim, na maior parte das disciplinas.
  - C) Sim, somente em algumas disciplinas.
  - D) Não contextualiza.
- 44) Como você avalia o currículo do seu curso em relação à integração entre os conteúdos das diferentes disciplinas?
- A) É bem integrado.

- B) É relativamente integrado.
- C) É pouco integrado.
- D) Não apresenta integração.

45) Seu curso oferece atividades complementares?

- A) Sim, regularmente, com programação diversificada.
- B) Sim, regularmente, com programação pouco diversificada.
- C) Sim, eventualmente, com programação diversificada.
- D) Sim, eventualmente, com programação pouco diversificada.
- E) Não oferece atividades complementares.

46) Você participou de programas de iniciação científica? Como foi a contribuição para a sua formação?

- A) Sim, participei e tive grande contribuição.
- B) Sim, participei e tive pouca contribuição.
- C) Sim, participei e não percebi nenhuma contribuição.
- D) Não participei, mas a instituição oferece.
- E) A instituição não oferece esse tipo de programa.

47) Você participou de programas de monitoria? Como foi a contribuição para a sua formação?

- A) Sim, participei e tive grande contribuição.
- B) Sim, participei e tive pouca contribuição.
- C) Sim, participei e não percebi nenhuma contribuição.
- D) Não participei, mas a instituição oferece.
- E) A instituição não oferece esse tipo de programa.

48) Você participou de programas de extensão? Como foi a contribuição para a sua formação?

- A) Sim, participei e tive grande contribuição.
- B) Sim, participei e tive pouca contribuição.
- C) Sim, participei e não percebi nenhuma contribuição.
- D) Não participei, mas a instituição oferece.
- E) A instituição não oferece esse tipo de programa.

49) Sua IES apoia financeiramente a participação dos estudantes em eventos (congressos, encontros, seminários, visitas técnicas etc.)?

- A) Sim, sem restrições.
- B) Sim, mas apenas eventualmente.
- C) Não apoia de modo algum.
- D) Não sei responder.

50) Como você avalia o nível de exigência do curso?

- A) Deveria exigir muito mais.
- B) Deveria exigir um pouco mais.
- C) Exige na medida certa.
- D) Deveria exigir um pouco menos.
- E) Deveria exigir muito menos.

51) Você considera que seu curso contribui para a aquisição de cultura geral?

- A) Contribui amplamente.
- B) Contribui parcialmente.
- C) Contribui muito pouco.
- D) Não contribui.

52) Você considera que seu curso contribui para a aquisição de formação teórica na área?

- A) Contribui amplamente.

- B) Contribui parcialmente.
- C) Contribui muito pouco.
- D) Não contribui.

53) Você considera que seu curso contribui na preparação para o exercício profissional?

- A) Contribui amplamente.
- B) Contribui parcialmente.
- C) Contribui muito pouco.
- D) Não contribui.

54) Como você avalia a contribuição do curso para a sua formação?

- A) Muito boa.
- B) Boa.
- C) Regular.
- D) Fraca.
- E) Muito fraca.